

Trabajo Fin de Grado

EL REFERÉNDUM SOBRE LA  
INDEPENDENCIA DE ESCOCIA:  
GESTACIÓN, REGULACIÓN Y CAMPAÑA  
ELECTORAL

Autor:

Alberto Antonio Francés Villanueva

Director:

Profesor D. Carlos Garrido López

Facultad de Derecho, Universidad de Zaragoza

Año 2018



# ÍNDICE

LISTADO DE ABREVIATURAS .....	3
I. INTRODUCCIÓN: OBJETIVO Y ESTRUCTURA DEL TRABAJO. ....	4
II. DEMOCRACIA DIRECTA Y SOBERANÍA PARLAMENTARIA EN EL REINO UNIDO. ....	6
III. ACEPTACIÓN Y REGULACIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL REFERÉNDUM EN EL REINO UNIDO: EL REFERÉNDUM EN EL <i>POLITICAL PARTIES, ELECTIONS AND REFERENDUM ACT 2000</i> (PPERA). ....	10
IV. GESTACIÓN Y NEGOCIACIÓN DEL REFERÉNDUM DE INDEPENDENCIA DE ESCOCIA DEL REINO UNIDO. ....	13
1. La <i>Devolution</i> del autogobierno y el auge del nacionalismo escocés. ....	13
2. El éxito del <i>Scottish National Party</i> (SNP) y su gobierno en minoría (2007-2011). ....	16
3. La <i>West Lothian Question</i> . La posición del partido conservador. ....	20
4. La mayoría absoluta del SNP en las elecciones de 2011 y su compromiso de celebración de un referéndum. El <i>Scotland's constitutional future</i> . ....	21
5. El <i>Edinburgh Agreement</i> . Las fórmulas para implementar la convocatoria del referéndum y la negociación entre gobiernos. ....	24
V. LA <i>SCOTTISH INDEPENDENCE REFERENDUM ACT</i> COMO REGULACIÓN DEL REFERÉNDUM DE INDEPENDENCIA. ....	26
VI. LAS OPCIONES Y LOS PROTAGONISTAS POLÍTICOS EN CAMPAÑA. ....	29
VII. LOS RESULTADOS DEL REFERÉNDUM SOBRE LA INDEPENDENCIA DE ESCOCIA, SU INTERPRETACIÓN Y SUS CONSECUENCIAS. ....	33
VIII. CONCLUSIONES. ....	36
IX. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DOCUMENTALES. ....	39

# LISTADO DE ABREVIATURAS

CE .....	Constitución española
SNP .....	<i>Scottish National Party</i>
PIB .....	Producto interior bruto
PPERA .....	<i>Political Parties, Elections and Referendum Act 2000</i>
RU.....	Reino Unido
TUE .....	Tratado de la Unión Europea
UE.....	Unión Europea

# **I. INTRODUCCIÓN: OBJETIVO Y ESTRUCTURA DEL TRABAJO.**

El presente Trabajo de Fin de Grado tiene como objetivo analizar el referéndum sobre la independencia de Escocia celebrado el 18 de septiembre de 2014, en concreto su gestación, su regulación, la campaña electoral que le precedió, así como los resultados y las consecuencias derivadas del proceso.

La introducción de instrumentos de democracia directa y semidirecta en Estados de derecho y democracias consolidadas responde a la creciente demanda de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas. Ello ha provocado unas controversias jurídico-constitucionales y políticas que necesitan ser resueltas para poder conciliar la progresiva demanda de participación ciudadana con el necesario cumplimiento de la ley y la estabilidad política y económica de los Estados.

Sin duda, son muchos los aspectos por los cuales el referéndum escocés suscitó un gran interés en el ámbito del Derecho Constitucional y la Ciencia Política: la existencia de un dogma de soberanía parlamentaria que excluiría el recurso a los institutos de democracia directa, la preeminencia de una cultura política eminentemente pragmática, la incertidumbre económica y política ante una hipotética Escocia independiente, así como el auge del nacionalismo escocés y sus continuas referencias a los nacionalismos vasco y catalán en España son algunos ejemplos de la transcendencia del tema. En referencia a esto último, 2017 pasará a la historia política española como el año del conflicto político catalán. Son varios los paralelismos existentes entre Escocia y Cataluña: son regiones ricas que constituyen una realidad política distinta, con partidos nacionalistas que gobiernan los parlamentos autonómicos, compartiendo reivindicaciones en numerosas ocasiones como una mayor autonomía fiscal. Sin embargo, las realidades jurídico-constitucionales son diferentes, ya que no hay que olvidar que los Reinos de Inglaterra y Escocia se unieron en 1707 mediante el Acta de Unión y al no existir una Constitución común y escrita que se oponga a la celebración de un referéndum de independencia en Escocia, el Parlamento británico, como órgano soberano, puede autorizar la consulta. Sin embargo, en España la Constitución proclama en su artículo segundo la indivisibilidad del Estado, de modo que la convocatoria de un referéndum de independencia de un territorio del Estado sería anticonstitucional. Sería necesario un proceso constituyente para que el pueblo soberano autorizase la posibilidad de fragmentar el Estado.

En este trabajo se analizará brevemente el dogma de soberanía parlamentaria en el Reino Unido, su evolución y conciliación con la proliferación de instrumentos de democracia directa como el referéndum que indujeron a la promulgación del *Political Parties, Elections and Referendum Act 2000* que estudiaremos en el siguiente apartado.

A continuación, estudiaremos con detenimiento la gestación y negociación del referéndum de independencia de Escocia en el Reino Unido. Comenzaremos examinando los factores que permitieron que el nacionalismo escocés pasara de ser una fuerza residual en Escocia a ser la fuerza hegemónica en el Parlamento de Holyrood. Especial atención tendrá como el carismático Alex Salmond consiguió unir en torno a su figura (y por consiguiente, con la causa nacionalista escocesa) el descontento social con el modelo político del Reino Unido, personificado en un Partido Conservador que era percibido como un partido nacionalista inglés al que los problemas de Escocia parecían interesarle poco, y un Partido Laborista al que la crisis económica y el desastre de Blair en la guerra de Irak le había hecho perder una gran parte de su electorado escocés. La inesperada mayoría de los nacionalistas escoceses en las elecciones parlamentarias de 2011 se tradujo en la negociación de la convocatoria del referéndum con el Gobierno del Reino Unido, la cual fue abordada por David Cameron desde una perspectiva pragmática e incluso temeraria, permitiendo al Gobierno escocés llevar la iniciativa y controlar el *timing* del proceso. Las dudas constitucionales acerca de la celebración del referéndum se resolvieron mediante la promulgación de una *Order in Council* del artículo 30 de la *Scotland Act de 1998*, es decir, con la transferencia de la competencia de convocatoria de un referéndum sobre la independencia al Parlamento escocés hasta finales del año 2014.

Para la celebración del referéndum se promulgó una ley *ad hoc*, la *Scottish Independence Referendum Act* que también será analizada y que incorpora elementos del PPERA como la supervisión del proceso por la Comisión Electoral.

La victoria del “No” a la independencia vino acompañada de una serie de reformas que principalmente otorgaron más competencias sobre el ingreso de recursos financieros (promulgación de la *Scotland Act 2016*). Sin embargo, el triunfo del *Brexit* en verano de 2016, donde Escocia votó masivamente por la permanencia en la UE, parece haber revivido la causa nacionalista y son muchos los que claman por la convocatoria de un segundo referéndum de independencia.

## II. DEMOCRACIA DIRECTA Y SOBERANÍA PARLAMENTARIA EN EL REINO UNIDO.

Frente al principio de soberanía popular<sup>1</sup> que recoge la Constitución Española en su artículo 1.2, en el Reino Unido impera el dogma de soberanía parlamentaria mediante el cual el Parlamento británico (formado por el titular de la Corona, la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes) es el órgano soberano del país.

Algunos autores británicos<sup>2</sup> conciben la Revolución Gloriosa (1688) como un punto y aparte en el derecho inglés debido a que simbolizó el fin del principio de supremacía del Derecho consuetudinario en favor del predominio del sistema de *common law*. Esta progresiva superación de la monarquía absoluta en favor de la afirmación de la supremacía del Parlamento<sup>3</sup> originó lo que hoy conocemos como soberanía parlamentaria.

Las principales características del Parlamento británico son su carácter supremo, ilimitado y continuo<sup>4</sup>. Lo anterior se materializa en la capacidad que posee el Parlamento de crear cualquier tipo de ley, así como en el hecho de que los tribunales ingleses, desde un punto de vista procedimental, no pueden aplicar ninguna norma subordinada que contravenga una ley del Parlamento, como tampoco una ley anterior. Aunque la soberanía parlamentaria<sup>5</sup> no significa una ausencia absoluta de límites a la actividad del Parlamento<sup>6</sup>, no es posible declarar inválida una ley que emane del Parlamento.

---

<sup>1</sup> “La soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan todos los poderes del Estado”. La organización del Estado se asienta sobre el consentimiento del pueblo. El principio de la soberanía popular se asocia con la extensión del sufragio, puesto que se incorporan instrumentos de democracia directa y democracia participativa. Este principio no implica la atribución al pueblo de un poder desprovisto de límites, ya que el “pueblo” debe considerarse como poder constituido y sólo puede actuar fuera del derecho para restablecerlo (“derecho de resistencia”).

<sup>2</sup> Albert V. Dicey y William Blackstone. SÁNCHEZ FERRO, S., “El referéndum de independencia escocés: ¿evolución o revolución del derecho constitucional británico?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 103, 2015, 144.

<sup>3</sup> El Parlamento ejercía como un órgano representativo que limitaba toda tendencia de la monarquía al ejercicio arbitrario del poder. Primeras nociones de separación de poderes. La Corona mantiene ciertos poderes, llamados prerrogativas, como la sanción regia. Surgen instrumentos como el “*impeachment*” dirigidos a ministros del rey no respetuosos con los órganos de representación. MASSÓ GARROTE, M. F., “Las formas de gobierno contemporáneas” en LÓPEZ GARRIDO, D., MASSÓ GARROTE, M. F. y PEGORARO, L. (dirs), *Nuevo Derecho Constitucional Comparado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

<sup>4</sup> PÉREZ TRIVIÑO, J. L., “Una revisión de la soberanía del parlamento británico”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 54, 1998, pág. 173.

<sup>5</sup> SÁNCHEZ FERRO, S., “El referéndum de independencia escocés: ¿evolución o revolución del derecho constitucional británico?”, cit., pág. 144.

<sup>6</sup> En su obra *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Dicey afirma que el Parlamento es soberano como legislador, pero no como gobernante, puesto que concibe la soberanía como estrictamente legislativa ya que una vez promulgada la ley, la soberanía cesa, trasladando a los jueces un papel de contrapeso a la omnipotencia parlamentaria. PÉREZ TRIVIÑO, J. L., “Una revisión de la soberanía del parlamento británico”, cit., pág. 176.

La forma de gobierno parlamentaria del Reino Unido no está fundada sobre una carta constitucional escrita, sino consuetudinaria y consolidada en el curso de dos siglos. La Constitución británica, a diferencia de las constituciones de otros países europeos como España, está integrada por un conjunto fragmentado de convenciones (*patchwork*)<sup>7</sup>, *common law* y leyes escritas. En otras palabras, no hay un conjunto reglado de artículos que reciben el nombre de Constitución. De hecho, algunas reglas no se recogen por escrito, aunque la diferencia de éstas con las escritas es formal, no sustancial.<sup>8</sup> Por lo tanto, la cultura jurídica consuetudinaria es fundamental dentro del Derecho Constitucional Británico, donde el concepto de pre-existencia<sup>9</sup> juega un papel clave ya que justifica los constantes cambios de la Constitución.

El referéndum como instrumento de democracia directa fue ajeno al Derecho constitucional británico porque se entendía que era contrario al principio de soberanía parlamentaria, a los postulados tradicionales del Derecho Británico<sup>10</sup>. Pese a ello, a lo largo del siglo XX los institutos de democracia directa han logrado una paulatina aceptación en el Reino Unido

El primer referéndum que se celebró a nivel nacional fue el de la permanencia de Reino Unido en la Comunidad Económica Europea en 1975<sup>11</sup>, un referéndum convocado por el Partido Laborista y cuyo resultado fue a favor de la permanencia<sup>12</sup>. En los años

---

<sup>7</sup> Dicey afirma que “las Convenciones de la Constitución consisten en costumbres, prácticas, máximas o preceptos que no están aplicados o reconocidos por los tribunales y que constituyen un conjunto no de leyes, sino de principios constitucionales o políticas”. SEIJAS VILLADANGOS, M. E., “La práctica de los referéndums de independencia o secesión territorial: Los casos de Quebec en Canadá y Escocia en el Reino Unido, unos procesos poliédricos y polifásicos” en SÁENZ ROYO, E. y GARRIDO LÓPEZ, C. (coords.), *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pág. 301.

<sup>8</sup> SÁNCHEZ FERRO, S., “El referéndum de independencia escocés: ¿evolución o revolución del derecho constitucional británico?”, cit., pág. 144.

<sup>9</sup> Según Baranger “la pre-existencia no es solo una categoría histórica, es también una categoría lógica, un esquema de razonamiento jurídico, es una forma de pensar el mundo y, en especial, el ordenamiento institucional que perdura incluso cuando la sociedad tradicional ha muerto”. SÁNCHEZ FERRO, S., “El referéndum de independencia escocés: ¿evolución o revolución del derecho constitucional británico?”, cit., pág. 146.

<sup>10</sup> Castellà Andreu afirma que “el referéndum pugna con la tradición de soberanía parlamentaria y ello explica su tardía regulación, su contestación política y doctrinal, su carácter consultivo y su uso excepcional”. CASTELLÀ ANDREU, J. M., “El referéndum sobre el Brexit: una historia inacabada”, *Revista del Derecho Político*, núm. 97, 2016, pág. 302.

<sup>11</sup> El primer referéndum celebrado en el Reino Unido fue el *Border Poll* en 1973, el referéndum sobre si Irlanda del Norte quería seguir perteneciendo a Reino Unido y cuyo resultado fue afirmativo con un 98.9% de los votos.

<sup>12</sup> Crespo Alcázar señala como la convocatoria del referéndum se debió a motivos pragmáticos dentro del partido laborista (el partido estaba dividido), y no por el deseo de conocer la opinión de los ciudadanos británicos respecto al tema de la permanencia en la Comunidad Europea. CRESPO ALCAZAR, A., “La relación de Reino Unido con la Unión Europea tras el referéndum del 23 de junio: nuevos interrogantes e idéntica división”, *Asamblea, revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 34, 2016, pág. 216.



siguientes se han celebrado referéndums acerca de la descentralización territorial de poder en Escocia (1979 y 1997), Gales (1979, 1997 y 2011) e Irlanda del Norte (1973 y 1998), así como sobre elección directa de alcalde y la creación de una asamblea local en Londres y el posible cambio del sistema electoral (2011).

Los fenómenos de naturaleza social como el Derecho están en constante evolución y el Derecho constitucional británico no es una excepción. Por ello, el Parlamento de Westminster, a iniciativa del Gobierno de Blair, elaboró una ley para regular los referendos, el *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000* que analizaremos en el siguiente apartado<sup>13</sup>. Como señala Castellà Andreu, la convocatoria de un referéndum tiene su origen en factores políticos, y no como el resultado de una forma de entender la democracia, y revela la ausencia de liderazgo y la división interna en un partido trasladando a los ciudadanos el deber de tomar una decisión para el bien común. Por lo tanto, surge la pregunta de si estamos ante un replanteamiento político-constitucional o si más bien ha predominado lo táctico en su planteamiento.

Desde 2010 los gobiernos de Cameron han otorgado a esta institución una especial relevancia cuantitativa y cualitativa que era desconocida hasta el momento en el sistema parlamentario británico. En un informe elaborado por la Cámara de los Lores en 2010<sup>14</sup> se dictaminó que el uso del referéndum sirve para consultar cuestiones constitucionales fundamentales tales como la abolición de la monarquía, la salida de la Unión Europea o la independencia de alguna nación del Reino Unido, aunque también se reconoció que hay una “zona gris” en su determinación que depende del juicio político, de ahí la conveniencia de que sea el Parlamento quien apruebe su convocatoria y se trate de evitar en la medida de lo posible un uso táctico por parte del gobierno.

El carácter consultivo del referéndum permite conciliar el dogma de soberanía parlamentaria con la democracia directa. En la misma línea argumental, Seijas Villadangos resalta la transcendencia de la sentencia Miller y Dos santos<sup>15</sup>, la cual establece que “el papel del referéndum deberá ser solo consultivo, de asesoramiento a la decisión del Parlamento, a menos que un muy claro lenguaje contrario se incluya en la ley que lo regule”. Finalmente, Sánchez Ferro advierte que “aunque el referéndum forma ya parte de la

---

<sup>13</sup> Los referendos que ya habían tenido lugar se regularon mediante leyes de caso único, como por ejemplo en 1975 la *Referendum Act* (c.33).

<sup>14</sup> “*Referendums in the United Kingdom*”. Select Committee of the Constitution, House of Lords, 12<sup>th</sup> Report of Session 2009-2010, p.51.

Ver <https://publications.parliament.uk/pa/ld/ldconst.htm> (consultado el 15 de enero de 2018).

<sup>15</sup> Sobre el derecho doméstico de la decisión adoptada en el referéndum de 23 de junio de 2016 de abandonar la UE (Brexit).

Constitución Británica, su papel en el Derecho constitucional británico no está todavía completamente definido”.

### **III. ACEPTACIÓN Y REGULACIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL REFERÉNDUM EN EL REINO UNIDO: EL REFERÉNDUM EN EL *POLITICAL PARTIES, ELECTIONS AND REFERENDUM ACT 2000* (PPERA).**

La regulación general del referéndum en el Reino Unido se encuentra en la sección VII del *Political Parties, Elections and Referendum Act, 2000* (PPERA)<sup>16</sup>. La ley proporciona una serie de pautas para la celebración de referendos en todo el territorio del Reino Unido, incluyendo reglas sobre la financiación de las campañas, regulación, supervisión y transcurso del referéndum, aunque no menciona los supuestos en los que se requiere la consulta. Las disposiciones generales relativas a la convocatoria de un proceso electoral también son de aplicación a los referendos, como es el caso de la sección I de la ley (Comisión Electoral)<sup>17</sup> o las disposiciones relacionadas con la retransmisión de la campaña electoral<sup>18</sup>.

La ley regula los referendos que tengan lugar en todo el Reino Unido (como el referéndum sobre el *Brexit*) o en Inglaterra, Escocia, Gales o Irlanda del Norte (como los referendos sobre la autonomía de Escocia, Gales e Irlanda del Norte y el referéndum sobre la independencia de Escocia) bajo la premisa de que deben de ser convocados mediante una ley del Parlamento británico (artículo 101 del PPERA).

El PPERA otorga a la Comisión Electoral la facultad de revisar la pregunta propuesta, cualquier declaración que preceda a la pregunta, así como el deber de informar al Parlamento del Reino Unido sobre la inteligibilidad de la misma (artículo 104 del PPERA). Del mismo modo, la sección X del PPERA establece que la Comisión Electoral puede brindar asesoramiento y asistencia al redactor de la pregunta<sup>19</sup>.

La ley incorpora el registro de los donantes individuales u organizaciones cualificados (*permitted participants*) en su artículo 105. El régimen de las donaciones realizadas en campaña está establecido en la sección IV del PPERA. Como norma general, aquellos

---

<sup>16</sup> La sección VII comprende desde el artículo 101 hasta el artículo 129 del PPERA, ambos incluidos.

<sup>17</sup> En concreto, el PPERA traslada a la Comisión Electoral la responsabilidad de comentar la redacción de la pregunta propuesta para el referéndum, el registro y la designación de plataformas que protagonizan la campaña de posición del referéndum, la regulación y monitoreo de gastos y subvenciones en campaña, la asignación de subvenciones a las plataformas participantes en el referéndum, la publicación del registro de los donantes individuales u organizaciones cualificados, la información sobre el proceso del referéndum, la elaboración de encuestas y, finalmente, el anuncio del resultado.

<sup>18</sup> Artículo 144 del PPERA.

<sup>19</sup> En el caso del referéndum de Escocia al Parlamento escocés y al Gobierno escocés.

que participen en el referéndum (*permitted participants*) no podrán aceptar donaciones anónimas o de ciertas personas o compañías de fuera del Reino Unido<sup>20</sup>.

Con el objetivo de garantizar que la campaña del referéndum sea justa y que obtenga la confianza de ambos bandos, la ley recoge el nombramiento de las plataformas que protagonizan la campaña de cada posición en el referéndum (*designated organisations*), indicando el límite de gasto de las mismas. Además, las plataformas pueden recibir asistencia por parte de la Comisión Electoral (artículo 108 del PPERA).

La regulación general de la PPERA debe completarse con la regulación específica de cada referéndum en particular. Son leyes (*primary legislation*) que regulan aspectos transcendentales como la fecha de celebración del referéndum<sup>21</sup>. La Comisión Electoral, en un Informe de 2011, señala que deben transcurrir al menos 28 semanas entre la aprobación de la ley y la celebración del referéndum<sup>22</sup>. En la misma línea, el Gobierno tiene la obligación de aprobar las normas referidas a la administración y financiación del referéndum (*secondary legislation*).

Al igual que en otras citas electorales en Reino Unido, es habitual que haya un periodo de tiempo anterior al referéndum en el cual los ministros y órganos públicos se abstienen de publicar material que pueda influir en el resultado de las elecciones. Por ello, el artículo 125 de la ley establece límites a la difusión de propaganda por parte de los gobiernos y las autoridades pertinentes los 28 días previos a la celebración del referéndum.

La ley no dice nada sobre el requerimiento de un quórum de participación o la exigencia de mayorías necesarias para generar efectos legales. No obstante, el Informe de la Cámara de los Lores de 2010 entiende que no hay que exigirlos, pero se admite que en circunstancias excepcionales pueda hacerse<sup>23</sup>. Como ejemplo de lo anterior podemos citar el referéndum sobre la fallida *Devolution* a Escocia en 1979, donde se exigía un quórum favorable del 40% de todo el electorado<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> Los partidos políticos no son los únicos que desean hacer campaña para la obtención de un resultado particular en el referéndum. Debido a ello, las donaciones están controladas. En el caso del referéndum de Escocia, la supervisión le correspondió al Gobierno de Escocia.

<sup>21</sup> En el caso de que no la recoja, la fecha de celebración del referéndum deberá ser escogida por el gobierno, que deberá de cumplir unos plazos determinados de tal manera que se permita a los comités de cada posición del referéndum poder intervenir en la campaña (artículo 103 del PPERA).

<sup>22</sup> CASTELLÀ ANDREU, J. M., “El referéndum sobre el Brexit: una historia inacabada”, cit., pág. 303.

<sup>23</sup> CASTELLÀ ANDREU, J. M., “El referéndum sobre el Brexit: una historia inacabada”, cit., pág. 304.

<sup>24</sup> A pesar de que un 51.6% de los escoceses apoyaron la *devolution*, la participación electoral, de un 62.9%, constituyó solo un 33% de los electores censados, siete puntos por debajo del quórum exigido. SÁNCHEZ FERRO, S., “El referéndum de independencia escocés: ¿evolución o revolución del derecho constitucional británico?”, cit., pág. 121.

Finalmente, el referéndum sobre la independencia de Escocia es, hasta la fecha, el único que no ha sido convocado por el Parlamento de Westminster, sino que fue aprobado por el Parlamento de Holyrood<sup>25</sup> mediante la transferencia de la competencia de convocatoria de referendos.

---

<sup>25</sup> Al Parlamento escocés se le conoce informalmente por Holyrood por estar situado en la zona que lleva el mismo nombre en Edimburgo.

## IV. GESTACIÓN Y NEGOCIACIÓN DEL REFERÉNDUM DE INDEPENDENCIA DE ESCOCIA DEL REINO UNIDO.

### 1. La *Devolution* del autogobierno y el auge del nacionalismo escocés.

El auge del nacionalismo escocés a partir de los años setenta tuvo su germen en el agotamiento del modelo político británico (*Westminster model*)<sup>26</sup>. El desgaste del sistema se debió en gran medida a la gran rigidez del control y dirección de sus instituciones, lo cual provocó una gran frustración en la sociedad escocesa que se acentuó durante el gobierno de Margaret Thatcher<sup>27</sup>, cuyas políticas conservadoras desencadenaron una percepción de que todo aquello que no proviniera de Londres no tenía interés y relevancia en la primera plana de la política británica<sup>28</sup>. Ejemplo de ello fue el controvertido “*poll tax*” (un impuesto que gravaba a los ciudadanos por igual independientemente de su nivel de renta) que se introdujo primero en Escocia cuando la gran mayoría de parlamentarios escoceses en Westminster habían votado en contra de su aplicación<sup>29</sup>. A lo anterior hay que añadirle la escasa autonomía para Escocia en control de los recursos financieros, así como el hecho de que las relaciones entre las administraciones escocesas e inglesas se

---

<sup>26</sup> Sánchez Ferro hace referencia a los fracasados intentos de descentralización territorial en los años setenta del siglo XX. En primer lugar, en los años veinte el partido laborista abandonó sus políticas *autonomistas* en favor de la lucha por la igualdad de la clase obrera y no sería hasta los años setenta cuando la autonomía escocesa volvería al centro de su agenda política. De hecho, en 1969, el Primer Ministro Británico, Harold Wilson, anunció la creación de una comisión cuyo objetivo sería estudiar una hipotética reforma constitucional en materia de descentralización política (cuyo resultado fue la publicación del Informe Kilbrandon en 1973, donde se proponía la *devolution* escocesa). En segundo lugar, los años setenta certificaron el declive del partido conservador en Escocia. A pesar de su reacción favorable a una hipotética autonomía escocesa, el ascenso de Margaret Thatcher al liderazgo del partido en 1975 terminó con cualquier atisbo de esperanza, pues la oposición (y posteriormente gobierno de Thatcher) era contraria a cualquier clase de autonomía escocesa. SÁNCHEZ FERRO, S., “El referéndum de independencia escocés: ¿evolución o revolución del derecho constitucional británico?”, cit., pág. 122.

<sup>27</sup> El fracaso del referéndum de 1979, impulsado por el Primer Ministro laborista James Callaghan, en el cual no se obtuvo el 40% de participación del electorado censado, supuso la retirada del apoyo nacionalista que, junto a la fuerte división interna del partido laborista, desembocó en la pérdida de una cuestión de confianza y la consiguiente convocatoria de elecciones generales que sellaron el ascenso de Thatcher al 10 de *Downing Street*.

<sup>28</sup> Algunos factores del agotamiento del *Westminster model*: en primer lugar, el sistema electoral británico (*first-past-the-post*), que es propenso a otorgar mayorías absolutas que impulsaron la “política de confrontación” entre laboristas y conservadores; en segundo lugar, la ineficacia de figuras institucionales como la *Scottish Office* y el Ministro para Escocia, puesto que no supieron dar una mayor visibilidad a la política gubernamental en Escocia. SÁNCHEZ FERRO, S., “El referéndum de independencia escocés: ¿evolución o revolución del derecho constitucional británico?”, cit., págs. 123-124.

<sup>29</sup> Ver [https://elpais.com/diario/1991/03/24/opinion/669769208\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1991/03/24/opinion/669769208_850215.html) (consultado el 20 de enero de 2018).

llevaban a cabo a menudo por canales informales, lo que propiciaba una sensación de desconfianza<sup>30</sup>.

Algunos autores británicos tratan de explicar las razones de los cambios sociopolíticos acontecidos en el Reino Unido durante el siglo XX. Bogdanor señala que uno de los principales temas de la historia británica durante la segunda mitad del siglo XX es la sorprendente pérdida de confianza nacional en las instituciones británicas y en los ordenamientos constitucionales. MacCormick, por su parte, incide en la idea de que era el Imperio Británico lo que mantenía cohesionados a los británicos. Finalmente, Johnson afirma que la falta de fines compartidos y de cohesión son una marca de una sociedad en declive. Todos coinciden en la tesis de que los propios británicos percibían un sistema político “viejo y cansado”, que había perdido su vitalidad y que necesitaba una profunda reconstrucción para mantenerse en el tiempo<sup>31</sup>.

Volviendo al supuesto escocés, en el año 1989 se creó la *Scottish Constitutional Convention* integrada, entre otros, por el Partido Laborista, el Partido Liberal-Demócrata y el Congreso de Sindicatos escoceses que al término de su primera reunión firmaron una declaración, conocida como *Claim of Right*, en la que se reconocía el derecho soberano de los escoceses a elegir la forma de gobierno que mejor se adecuara a sus intereses. Dicha declaración era diametralmente opuesta al principio de soberanía parlamentaria que comentábamos en el apartado anterior.

Para el Partido Laborista ganar en Escocia se ha convertido en condición *sine qua non* para acceder al número 10 de Downing Street. La contención del nacionalismo escocés desencadenó que en el año 1996 los laboristas, con el edimburgués Tony Blair como candidato a Primer Ministro, anunciaran que convocarían un referéndum en Escocia para introducir la autonomía (*Devolution*) si ganaban las elecciones al año siguiente. Los laboristas ganaron las elecciones generales de 1997, Tony Blair se convirtió en Primer Ministro y se convocó el citado referéndum de autonomía para Escocia, en el cual se formularon dos preguntas, una sobre la creación de un Parlamento propio y la otra acerca de la capacidad de dicho Parlamento para modificar los impuestos. La mayor parte de los escoceses votaron a favor de la creación de un Parlamento escocés<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> LÓPEZ BASAGUREN, A., “Escocia: el referéndum sobre la independencia y la propuesta de reforma de la *Devolution*”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 104, 2015, pág. 140.

<sup>31</sup> SÁNCHEZ FERRO, S., “El referéndum de independencia escocés: ¿evolución o revolución del derecho constitucional británico?”, cit., págs. 123-125.

<sup>32</sup> Un 74.3% apoyó la creación de un Parlamento mientras que un 63.3% apoyó la capacidad del Parlamento para variar impuestos. La participación fue del 44.7% de los votantes censados.

Como reflexión a los cambios sucedidos en Escocia en la última década del siglo XX cabe apuntar que la búsqueda de un nuevo modelo de convivencia política era más que necesario, aunque para algunos autores como John Curtice “la *Devolution* otorgó al Partido Nacionalista Escocés (en adelante, SNP por sus siglas en inglés *Scottish National Party*<sup>33</sup>) la visibilidad y un papel institucional que le faltaba en el sistema anterior y que fortaleció, sin duda, su posición”. Por ello, Bogdanor afirma que las reformas constitucionales de la era Blair “se introdujeron de forma fragmentada, no planificada y pragmática (esto último en sentido peyorativo)”.

En 1998 se aprueba la *Scotland Act*<sup>34</sup> que, entre otras cosas, crea el Parlamento escocés, establece un sistema electoral mixto (*mixed member proportional representation*<sup>35</sup>) y transfiere una serie de competencias a Escocia<sup>36</sup> entre las que se encuentran salud, educación, gobierno local, vivienda o turismo (las materias devueltas a Escocia pueden recibir el nombre de “competencias o asuntos domésticos”).

La *Scotland Act* declara en su sección 28 el poder continuo de Westminster para legislar con respecto a Escocia en sus materias reservadas, defendiendo así el concepto de soberanía parlamentaria del Reino Unido. Sin embargo, Westminster, a través de la convención *Sewel*, no legisla sobre materias reservadas al Parlamento escocés sin su previo consentimiento<sup>37</sup>.

Las primeras elecciones parlamentarias de Escocia se celebraron en mayo de 1999 y los partidos Laborista y Liberal-Demócrata formaron el primer ejecutivo escocés con el laborista Donald Dewar ocupando el cargo de Primer Ministro de Escocia. En las elecciones de 2003<sup>38</sup> se repetiría la misma fórmula, aunque esta vez con el laborista Jack McConnell como Primer Ministro de Escocia.

---

<sup>33</sup> Moreno señala la crisis industrial y la alternancia entre laboristas y conservadores de los años setenta como factores que impulsaron el ascenso del SNP. SÁNCHEZ FERRO, S., “El referéndum de independencia escocés: ¿evolución o revolución del derecho constitucional británico?”, cit., pág. 120.

<sup>34</sup> Ver <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/contents>.

<sup>35</sup> En primer lugar, 73 escaños elegidos en circunscripciones uninominales bajo la fórmula mayoritaria *First-past-the-post*. A continuación, otros 56 diputados se eligen en ocho circunscripciones regionales bajo una fórmula electoral proporcional.

<sup>36</sup> No hay un artículo concreto que enumere las materias que pueden ser legisladas por el Parlamento escocés, sino que se obtiene por exclusión. En la *Schedule 5* de la Ley se enumeran las competencias reservadas a Westminster (como la Corona, la Unión de los Reinos de Inglaterra y Escocia, la política exterior, la defensa y la inmigración, entre otras).

<sup>37</sup> La prueba de que la negociación política en Reino Unido funciona es que entre 1999 y 2003 se aprobaron 41 *Sewel Motions* (posteriormente denominadas *Legislative Consent Motions*). En el periodo 2007-2011, con el SNP en minoría, 35 mociones fueron aprobadas. SÁNCHEZ FERRO, S., “El referéndum de independencia escocés: ¿evolución o revolución del derecho constitucional británico?”, cit., págs. 129-130.

<sup>38</sup> En las elecciones al Parlamento escocés de 2003 el SNP ya expresaba en su programa sus tesis independentistas: “no es el Partido Nacional Escocés (...) el que va a decidir cuándo Escocia será independiente. Es el pueblo escocés quien lo hará en un referéndum que se llevará a cabo durante nuestro gobierno”. El



## 2. El éxito del *Scottish National Party* (SNP) y su gobierno en minoría (2007-2011).

A pesar de que las elecciones parlamentarias arrojaron una victoria incontestable de los partidos unionistas<sup>39</sup> (65% de los votos frente al 32% de los nacionalistas escoceses<sup>40</sup>), el SNP consiguió formar gobierno en minoría. La gran capacidad de liderazgo de Alex Salmond fue un factor determinante, ya que logró concentrar en el Partido Nacionalista Escocés el voto independentista y el voto de aquellos escoceses que, sin ser estrictamente independentistas, querían un Parlamento escocés<sup>41</sup> más fuerte. Se inició un proceso de radicalización incesante respecto a la relación jurídico-política con el Reino Unido promovido desde el propio Gobierno Nacionalista escocés<sup>42</sup>.

Hay que recordar que la llegada al poder de Salmond coincide con la dimisión de Blair y su reemplazo por el también escocés y laborista Gordon Brown. Son tiempos de cambio en la política británica<sup>43</sup>. Si bien es cierto que algunos factores políticos y aquellos relativos a la cultura político constitucional británica (como la resolución de conflictos políticos mediante mecanismos políticos o administrativos en vez de judiciales) permanecen intactos, el ascenso del SNP al gobierno de Escocia evidencia un cambio de estilo. Por ejemplo, Salmond recuperó las reuniones formales del Comité Conjunto de Ministros<sup>44</sup>, un comité interministerial donde se reúnen los ministros del gobierno central del Reino Unido con aquellos de los gobiernos territoriales. Las reuniones tienen como objetivo determinar cómo deben de ser las relaciones entre ambas administraciones<sup>45</sup>. De este

---

SNP entendía que una victoria suya tendría como resultado la celebración de un referéndum. PAGE, A., “El referéndum de independencia escocés”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 37, 2016, pág. 439.

<sup>39</sup> Laboristas, Conservadores y Liberal-Demócratas.

<sup>40</sup> El SNP logró 47 escaños frente a 46 del Partido Laborista, 17 del Partido Conservador y 16 del Partido Liberal-Demócrata.

<sup>41</sup> El Parlamento escocés ha jugado un rol determinante puesto que “ha ido a la zaga del activismo gubernamental, concentrándose en tareas de preparación, estudio y divulgación de las posibilidades planteadas en esos procesos referendarios”. SEIJAS VILLADANGOS, M. E., “La práctica de los referéndums de independencia o secesión territorial: Los casos de Quebec en Canadá y Escocia en el Reino Unido, unos procesos poliédricos y polifásicos” cit., pág. 296.

<sup>42</sup> DORREGO DE CARLOS, A., “El referéndum sobre la independencia de Escocia”, *Cuadernos de pensamiento político*, núm. 34, 2012, págs. 91-93.

<sup>43</sup> El apoyo de Blair a la guerra de Irak marcó el inicio de su declive, que terminaría dimitiendo en junio de 2007.

Ver [https://elpais.com/internacional/2007/05/10/actualidad/1178748006\\_850215.html](https://elpais.com/internacional/2007/05/10/actualidad/1178748006_850215.html) (consultado el 26 de diciembre de 2017)

<sup>44</sup> No se había reunido entre los años 2000 y 2007.

<sup>45</sup> Los acuerdos no son jurídicamente vinculantes, sino que funcionan como guías para las administraciones. Añade que cuando se llega a un acuerdo es fácil cambiar el esquema competencial dada la flexibilidad que permite el principio de soberanía parlamentaria frente a las constituciones escritas. SÁNCHEZ FERRO, S.,

modo, el SNP desarrolla una estrategia cuyo principal objetivo es presentarse ante la opinión pública escocesa como un partido de gobierno, tratando de diferenciarse del Gobierno laborista británico, pero sin buscar la confrontación por el solo hecho de buscar el desgaste del contrario (a diferencia de lo que los anteriores gobiernos laboristas y conservadores solían hacer<sup>46</sup>). Este nuevo estilo explica la continua convocatoria de convenciones que buscan la opinión de los ciudadanos sobre el modelo de país que se quiere, así como la elaboración de documentos e informes por ambos gobiernos sobre el alcance de la autonomía y la cesión de competencias<sup>47</sup>.

El nuevo ejecutivo escocés posee una agenda política eminentemente nacionalista que desarrolló desde el primer momento. Nada más comenzar la legislatura, el Gobierno escocés publicó un documento (*White paper*) denominado *Choosing Scotland's Future: A national conversation* en el que muestra públicamente su ideología independentista. En el documento se hace mención al “derecho de autodeterminación” del pueblo escocés, y para ello enumeran una serie de fundamentos políticos, culturales, jurídicos e históricos.<sup>48</sup>

La respuesta unionista<sup>49</sup> ante la radicalización del ejecutivo de Salmond no se hizo esperar, y en diciembre de 2007 el Parlamento de Escocia creó una comisión (*Calman commisison*)<sup>50</sup> para estudiar una posible modificación de la *Scotland Act de 1998* con el apoyo de los citados partidos unionistas con representación en Holyrood y el voto en contra de los nacionalistas escoceses<sup>51</sup>. El Informe de la Comisión Calman (*Serving Scotland Better: Scotland and the United Kingdom in the 21st Century*) enumera una serie de propuestas que tienen como mínimo común denominador la cesión de una mayor autonomía competencial a Escocia. Este proyecto político de cesión de una mayor

---

“El referéndum de independencia escocés: ¿evolución o revolución del derecho constitucional británico?”, cit., pág. 131.

<sup>46</sup> Explica Trench citando a Gallagher y Cairney. SÁNCHEZ FERRO, S., “El referéndum de independencia escocés: ¿evolución o revolución del derecho constitucional británico?”, cit., pág. 132.

<sup>47</sup> Comparación con el caso español donde el diálogo social e institucional es notablemente menor. SÁNCHEZ FERRO, S., “El referéndum de independencia escocés: ¿evolución o revolución del derecho constitucional británico?”, cit., pág. 132.

<sup>48</sup> El *White paper* establece los principios sobre los que debería construirse el proceso: pleno reconocimiento internacional de Escocia, su consideración como “Estado sucesor” a efectos de su incorporación a Organismos Internacionales y el mantenimiento directo de su condición de miembro de la Unión Europea. Además, incorpora una Ley de Referéndum (*Draft Referendum Bill*) completa y redactada. DORREGO DE CARLOS, A., “El referéndum sobre la independencia de Escocia”, cit., pág. 93.

<sup>49</sup> Unas semanas antes, en un famoso discurso pronunciado el día de San Andrés (patrón de Escocia), el líder laborista en el Parlamento escocés, Wendy Alexander, propuso realizar una profunda revisión de la *Devolution Act* basada en una ampliación significativa de las competencias del Parlamento de Holyrood.

<sup>50</sup> Recibió ese nombre debido a que estaba presidida por Kenneth Calman, *Chancellor* de la Universidad de Glasgow en aquella época.

<sup>51</sup> El SNP y el Gobierno escocés rechazaron participar en los trabajos de la Comisión Calman puesto que se excluía la opción independentista de sus debates y consideraciones. DORREGO DE CARLOS, A., “El referéndum sobre la independencia de Escocia”, cit., pág. 95.

autonomía a Escocia, respaldado por los partidos unionistas, recibió el nombre de *Devo Plus* y abogaba por la superación del statu quo actual mediante un aumento de las competencias financieras y tributarias. La idea era que el sistema de financiación sirviera de apoyo a la relación constitucional que Escocia tuviera con el resto del Reino Unido<sup>52</sup>. Entre las propuestas destaca el incremento de la corresponsabilidad fiscal (Escocia tenía el control del 60% de sus gastos, pero solamente recaudaba el 6% de sus ingresos), una mayor autonomía presupuestaria y financiera (principalmente en lo referente a capacidad de endeudamiento), así como la cesión de competencias menores como la legislación de armas de fuego<sup>53</sup>. No obstante, para los nacionalistas escoceses los cambios propuestos a nivel competencial eran limitados y los referentes al ámbito del sistema de financiación no satisfacían sus pretensiones<sup>54</sup>.

En 2009, el ejecutivo de Brown incorporó a su agenda política los planteamientos emitidos por el Informe Calman, publicando en noviembre de ese mismo año un documento (*Scotland's Future in the United Kingdom: Building on ten years of Scottish devolution*) en el cual se reconoce la naturaleza plurinacional del Reino Unido<sup>55</sup>, se defienden las reformas constitucionales de Blair de finales de la década de los noventa y se enumeran medidas legislativas muy similares a las contenidas en el Informe Calman (haciendo un mayor énfasis en la cooperación entre administraciones).

El Gobierno escocés reaccionó y publicó un nuevo *White Paper* con el nombre *Your Scotland, Your Voice*<sup>56</sup> en el que se critica, por un lado, los planteamientos contenidos en

---

<sup>52</sup>Entre ellas, la cesión de la competencia sobre el Impuesto sobre la renta (*income tax*), el Impuesto sobre Sociedades (*Corporation tax*) y los ingresos derivados del petróleo (*oil revenue*). De hecho, se permitiría a Escocia variar el porcentaje de IRPF en diez peniques por libra, reduciéndose la transferencia en bloque a Escocia en una cantidad equivalente. SÁNCHEZ FERRO, S., “El referéndum de independencia escocés: ¿evolución o revolución del derecho constitucional británico?”, cit., pág. 136.

<sup>53</sup> La fuente principal de ingresos escoceses es el *block grant*, una transferencia en bloque que se hace desde Londres. La fórmula que se utiliza para ver la cantidad de dinero que se va a transferir en el *block grant* es la fórmula *Barnett*: se parte de una cantidad fija y se añade una cantidad adicional que se calcula en función de los gastos en los que ha incurrido Inglaterra en competencias equivalentes a las que Escocia tiene transferidas. La cantidad añadida es proporcional y se calcula en función de la población escocesa. Gracias a esta fórmula, Escocia recibe más dinero que el resto de los territorios, pero posee pocas herramientas con las que solventar situaciones que se produzcan por desequilibrios en las cuentas (nivelación de su economía), así como tampoco cuenta con un gran margen de decisión respecto a la decisión económica de su territorio. SÁNCHEZ FERRO, S., “El referéndum de independencia escocés: ¿evolución o revolución del derecho constitucional británico?”, cit., pág. 133.

<sup>54</sup> Como afirman varios autores (Dorrego de Carlos entre ellos), el objetivo a corto plazo del nacionalismo escocés era conseguir una autonomía fiscal similar a la que tienen el País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra en España. DORREGO DE CARLOS, A., “El referéndum sobre la independencia de Escocia”, cit., pág. 100.

<sup>55</sup> La primera frase del document señala “...the most successful multi-national state the world has ever known”

<sup>56</sup> Dorrego de Carlos hace referencia a sondeos de opinión que tuvieron gran repercusión política. Cita como ejemplo un sondeo de la BBC-Scotland en 2009 que señala que el 58% de los escoceses son

el Informe Calman, y se plantea, por otro lado, cuatro opciones políticas como solución al conflicto escoces. Esas opciones eran, en primer lugar, el mantenimiento del statu quo actual; en segundo lugar, la *Devo Plus* defendida por el ejecutivo de Brown; en tercer lugar, la *Devo Max* o *Full Devolution* con un modelo fiscal y tributario similar al del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra, así como la asunción de todas las competencias legislativas y ejecutivas (con excepción de algunas como Defensa Nacional o Asuntos Exteriores); y, en cuarto lugar, la plena independencia.

En febrero de 2010 y a punto de agotarse la legislatura, el Gobierno escocés publicó un anteproyecto de ley (*Draft Referendum Scotland Bill*) que, a pesar de que no llegó a ser aprobado por el Parlamento de Holyrood al carecer el SNP de la mayoría necesaria, contenía las bases para la convocatoria de un referéndum en Escocia. Al mismo tiempo, lanzó una consulta pública sobre la posible convocatoria de un referéndum<sup>57</sup>. Como se indicó al principio de este epígrafe, la estrategia del SNP durante estos cuatro años de legislatura estaba dirigida a consolidar su imagen de partido de Gobierno más que a asegurar la celebración del referéndum al que las encuestas le pronosticaban pocas posibilidades de éxito<sup>58</sup>.

---

partidarios de la celebración de un referéndum sobre la independencia de Escocia en los términos planteados por el ejecutivo de Salmond. DORREGO DE CARLOS, A., “El referéndum sobre la independencia de Escocia”, cit., pág. 98.

<sup>57</sup> La primera pregunta hacía referencia al supuesto de que el Parlamento de Escocia debía extender sus competencias, pero sin llegar a la independencia, mientras que la segunda pregunta versaba sobre si el Parlamento escocés debía ampliar sus poderes para lograr la independencia.

<sup>58</sup> PAGE, A., “El referéndum de independencia escocés”, cit., pág. 441.

### 3. La *West Lothian Question*. La posición del partido conservador.

Un punto especialmente controvertido en la política del Reino Unido: la *West Lothian Question*<sup>59</sup>. Se trata de una paradoja política parlamentaria que consiste en el derecho que ostentan los parlamentarios escoceses, galeses y norirlandeses de votar en la Cámara de los Comunes sobre asuntos que afectan exclusivamente a Inglaterra, mientras que los parlamentarios ingleses no tienen el derecho de votar sobre aquellas materias devueltas a los restantes Parlamentos del Reino Unido.

Los diputados escoceses en Westminster (59 miembros desde 2005) son, en numerosas ocasiones, decisivos para formar mayorías parlamentarias y aprobar leyes. En las circunscripciones escocesas el Partido Laborista ha logrado históricamente grandes victorias, mientras que la presencia del Partido Conservador ha sido escasa.

La victoria de David Cameron en 2010 y la consiguiente formación de coalición gubernamental entre conservadores y liberales-demócratas provocó un cambio de posición del SNP a nivel nacional: su nuevo objetivo es el de tratar de jugar y afianzar un papel bisagra<sup>60</sup> en la política nacional del Reino Unido. De hecho, uno de los principales argumentos de Salmond era el papel mantenido por los nacionalistas vascos y catalanes<sup>61</sup> en el Congreso de los Diputados, quienes históricamente han sido imprescindibles para lograr estabilidad gubernamental<sup>62</sup>.

El programa electoral del Partido Conservador (*Conservative Party Manifesto de 2010*), con el que Cameron ganó las elecciones generales de ese año, aborda la *West Lothian Question* desde una perspectiva unionista al mismo tiempo que apuesta por reforzar la autonomía de Escocia mediante la introducción de la *Devo Plus*<sup>63</sup>.

---

<sup>59</sup> Recibe tal denominación en honor al MP laborista, Tam Dalyen, del distrito de West Lothian, quien en 1977 planteó dicha cuestión en la Cámara de los Comunes.

Ver <http://www.bbc.com/news/uk-scotland-14831619> (consultado el 7 de enero de 2018).

<sup>60</sup> Análisis del papel de los partidos nacionalistas, líderes en sus respectivos parlamentos territoriales, en los parlamentos centrales, proclives a tener una posición de partido bisagra y que desde esta posición transforman el parlamento territorial en portavoz colegiado de sus pretensiones y mensajes. SEIJAS VILLADANGOS, M. E., “La práctica de los referéndums de independencia o secesión territorial: Los casos de Quebec en Canadá y Escocia en el Reino Unido, unos procesos poliédricos y polifásicos” cit., pág. 296.

<sup>61</sup> Salmond pone el ejemplo del Partido Nacionalista Vasco y Convergencia i Unió.

<sup>62</sup> DORREGO DE CARLOS, A., “El referéndum sobre la independencia de Escocia cit., pág. 103.

<sup>63</sup> Los conservadores acusan a los laboristas de no afrontar el problema de la *West Lothian Question*, al mismo tiempo que señalan que si ganan las elecciones introducirán nuevas leyes para solventar lo que ellos denominan “un injusto sistema por el cual los MP escoceses votan acerca de materias que están devueltas”. DORREGO DE CARLOS, A., “El referéndum sobre la independencia de Escocia”, cit., pág. 104.

#### **4. La mayoría absoluta del SNP en las elecciones de 2011 y su compromiso de celebración de un referéndum. El *Scotland's constitutional future*.**

La debacle laborista en el Reino Unido se certificó en las elecciones al Parlamento escocés de 2011 donde perdió 22 escaños en favor del SNP, que obtuvo una mayoría absoluta inesperada con 69 escaños y el 44% del voto popular<sup>64</sup>. Hasta ahora el Partido Laborista había sido la opción política mayoritaria tanto en el Parlamento de Holyrood como en el de Westminster, lo que le permitió interpretar un rol protagonista en las relaciones entre las administraciones territoriales y central. Sin embargo, acontecimientos como la crisis financiera iniciada en el verano de 2008, así como el desgaste inherente que supone gobernar, propiciaron su relevo al segundo plano de la política escocesa y británica. La mayoría parlamentaria de los nacionalistas escoceses ratificó el liderazgo de Salmond frente a unos partidos unionistas cada vez más divididos respecto a la cuestión escocesa, mientras que el conjunto del Reino Unido era gobernado por una coalición conservadora-liberal con David Cameron como Primer Ministro<sup>65</sup>.

Aunque el programa electoral del SNP (*Manifesto 2011*) relegaba a un segundo plano el debate de la independencia, otorgando mayor importancia al desarrollo de políticas concretas sobre economía, empleo o educación<sup>66</sup>, no dudó en defender públicamente el derecho de los escoceses a decidir sobre la independencia y, por consiguiente, exigía la celebración de un referéndum. De hecho, a pesar de las dudas legales que versaban sobre la posible inconstitucionalidad de la celebración del citado referéndum, el ejecutivo de Salmond presentó un nuevo *White paper* con el nombre de *Your Referendum, Your Scotland*<sup>67</sup>, así como una nueva *Draft Referendum Scotland Bill* en enero 2012. En dicho

---

<sup>64</sup> La participación fue del 50.4%, si bien es cierto que en Reino Unido los procesos electorales no atraen mucha participación

<sup>65</sup> El recién formado gobierno conservador-liberal del Reino Unido liderado por David Cameron y Nick Clegg, no tardó en reaccionar a la incontestable victoria de Salmond en las elecciones parlamentarias escocesas de 2011 y llevó algunas propuestas recogidas en el Informe Calman al Parlamento de Westminster para su aprobación, que se materializarían en la *Scotland Act* de 2012, ley que sustituía a la *Scotland Act* de 1998 y que aumentaba las competencias del Gobierno escocés. Entre ellas, destacan la capacidad de aumentar o reducir el impuesto a la renta en 10 peniques por libra, la capacidad de endeudamiento (hasta £ 2.2 mil millones al año) y la representación escocesa garantizada en la BBC y Crown Estate.

<sup>66</sup> Los efectos de la crisis económica iniciada en el verano de 2008 todavía persistían en el año 2011, por lo que temas como la economía o el desempleo tenían una mayor importancia entre el electorado.

<sup>67</sup> Este documento el Gobierno Escocés planteaba sin ambigüedades la convocatoria de un referéndum a lo largo de la legislatura al mismo tiempo que animaba al Gobierno del Reino Unido a trabajar juntos para eliminar cualquier duda acerca de la competencia legislativa y así evitar cualquier recurso a los tribunales.

documento el Gobierno escocés dejaba patente su intención de no salir con las manos vacías en caso de que la respuesta a la pregunta sobre la independencia fuera negativa, pues tenía la voluntad de incluir una segunda pregunta en el referéndum sobre una ampliación de la *devolution*<sup>68</sup>.

La respuesta del ejecutivo de Cameron fue prácticamente sincrónica al planteamiento de Salmond. El ministro para Escocia, Michael Moore, presentó un documento (*Scotland's Constitutional Future*<sup>69</sup>) al Parlamento de Westminster en el cual se planteaba la celebración de un referéndum sobre unas bases jurídicamente seguras y transparentes en el que los electores escoceses tendrían que escoger entre una opción irreversible (sí o no)<sup>70</sup>. Al mismo tiempo, dicho documento abordaba algunas cuestiones jurídicas sobre la posible convocatoria del referéndum. El principal elemento a debate era la competencia del Parlamento escocés para convocar un referéndum sobre la independencia de Escocia. El Gobierno británico fue muy claro a este respecto y señaló que el Parlamento escocés no podía legislar sobre una materia reservada al Reino Unido (como era el caso de la Unión de los Reinos de Inglaterra y de Escocia)<sup>71</sup>. Por lo tanto, el Parlamento de Holyrood no podía convocar un referéndum ya que estaría legislando sobre una materia reservada<sup>72</sup>. En caso de que aprobara una ley de referéndum, ésta sería inmediatamente impugnada ante los tribunales de Justicia al ser un acto legislativo contrario a Derecho<sup>73</sup>. Otro elemento a debate era la pregunta que formular. El Gobierno escocés era partidario de un referéndum multiopción con dos preguntas: una sobre la independencia y otra relativa a la ampliación de competencias, en concreto sobre la *Full Devolution*<sup>74</sup>. El Gobierno británico afirmó taxativamente que el referéndum debía incluir una sola pregunta, clara y directa, sobre la independencia de Escocia.

---

<sup>68</sup> PAGE, A., "El referéndum de independencia escocés", cit., pág. 442.

<sup>69</sup> El nombre completo del documento presentado es: *Scotland's Constitutional Future. A consultation on facilitating a legal, fair and decisive referendum on whether Scotland should leave the United Kingdom*.

<sup>70</sup> David Cameron anunció públicamente que no se opondría a la celebración de un referéndum sobre la independencia de Escocia, argumentando que "el futuro de Escocia dentro del Reino Unido será el que la población escocesa vote ...", apelando al principio democrático puesto que el SNP ha ganado rotundamente las elecciones. Justificaba su decisión de la siguiente manera: "la firme opinión del Gobierno del Reino Unido es que la cuestión sobre el estatus constitucional de Escocia debe ser resuelta más temprano que tarde. El Gobierno del Reino Unido cree que la continua incertidumbre sobre el futuro de Escocia está perjudicando a Escocia y hasta que no se resuelva este problema, la incertidumbre se mantendrá y crecerá"

<sup>71</sup> Part. 1, Schedule 5(b), section 30 de la *Scotland Act de 1998*.

<sup>72</sup> Section 29(3) de la *Scotland Act de 1998*.

<sup>73</sup> DORREGO DE CARLOS, A., "El referéndum sobre la independencia de Escocia", cit., pág. 113.

<sup>74</sup> SEIJAS VILLADANGOS, M. E., "La práctica de los referendums de independencia o secesión territorial: Los casos de Quebec en Canadá y Escocia en el Reino Unido, unos procesos poliédricos y polifásicos" cit., pág. 315.

La *House of Lords* también se pronunció sobre el asunto<sup>75</sup>, concluyendo que el referéndum planteado por el Gobierno de Salmond era inconstitucional porque afecta a una materia reservada. Además, añadió que el principio de soberanía parlamentaria permite que el Parlamento de Westminster pueda revocar o ignorar el resultado del referéndum puesto que este último nunca podrá ser vinculante, sino consultivo.

Es interesante compartir el análisis de Dorrego de Carlos sobre las razones que llevaron a Cameron a autorizar el referéndum. Subraya la peculiar forma que tienen los británicos para abordar los fenómenos políticos, pues son reacios a planteamientos excesivamente doctrinales y prefieren resolver los problemas de una forma pragmática. Por ello, sostiene que la celebración del referéndum no implicaba que el Gobierno de Cameron hubiera cesado en su deber de defender la integridad territorial del Reino Unido (que para la mayor parte de los conservadores británicos y liberales-demócratas supone una ineludible obligación patriótica), sino que era la respuesta política del ejecutivo británico al desafío independentista. La oposición a la celebración de un referéndum, en su opinión, solo hubiera conducido al progresivo aumento de la fuerza del nacionalismo escocés, a la progresiva desafección del electorado con la causa unionista y a la consiguiente irreversibilidad de la situación. Del mismo modo, el Gobierno británico era consciente que de la opción *Full Devolution* (también llamada *Devo Max*, supondría un estatus económico similar al “Cupo vasco” en España) para Escocia construiría, a medio plazo, un camino irreversible hacia la independencia de Escocia.

---

<sup>75</sup> “*Referendum on Scottish Independence Report*”. House of Lords, Select Committee on the Constitution, 24<sup>th</sup> Report of Session 2010-2012, pág. 7.  
Ver <https://publications.parliament.uk/pa/ld201012/ldselect/ldconst/263/263.pdf> (consultado el 15 de enero de 2018)



## 5. El *Edinburgh Agreement*. Las fórmulas para implementar la convocatoria del referéndum y la negociación entre gobiernos.

El Gobierno británico fue desde un primer momento partidario de la aprobación de una *Orden in Council* de conformidad con lo dispuesto en el art. 30 de la *Scotland Act*<sup>76</sup>. No obstante, existían dos vías para desarrollar legalmente un referéndum<sup>77</sup>:

En primer lugar, cabía legislar directamente desde el Parlamento de Reino Unido (*direct legislation*) para autorizar al Gobierno británico la convocatoria de un referéndum de independencia en Escocia. Ello se podía llevar a cabo mediante la introducción de una enmienda a la *Scotland Bill* que se estaba tramitando por aquellas fechas, o bien a través de la realización de un proyecto de ley concreto (*stand-alone Bill, ad hoc*).

En segundo lugar, también era posible legislar para ceder la competencia de celebración de un referéndum sobre independencia al Parlamento escocés (*indirect legislation*). Esta posibilidad también se podía alcanzar mediante dos formas jurídicas diferentes: la promulgación de una ley ad hoc por el Parlamento británico, o bien la promulgación de una *Orden in Council* del artículo 30 de la *Scotland Act*, que como se ha indicado era la preferida por el ejecutivo de Cameron.

En octubre de 2012 los Gobiernos del Reino Unido y de Escocia firmaron el Acuerdo de Edimburgo (*Edinburgh Agreement*)<sup>78</sup>, en el que se fijaban los elementos claves del referéndum. La competencia para celebrar el referéndum se traspasaba temporalmente a Escocia hasta finales de 2014 mediante la promulgación de una *Orden in Council* del artículo 30 de la *Scotland Act*. Gracias a este acuerdo entre ambos Gobiernos se aprobó la *Scotland Act 1998 (Modification of Schedule 5) Order 2013*, que añadía un apartado 5A al anexo de materias reservadas.

Jurídicamente, lo que permitía la *Orden in Council* era legislar al Parlamento escocés sobre las materias reservadas al Parlamento del Reino Unido enumeradas en la *Schedule 5 de la Scotland Act de 1998* (concretamente sobre la Unión de los Reinos de Escocia e Inglaterra). La transferencia de la competencia permitía al Gobierno escocés presentar

---

<sup>76</sup> En documento “*Scotland’s Constitutional future*” desarrolla las diferentes vías legislativas para convocar el referéndum de conformidad a la ley.

<sup>77</sup> DORREGO DE CARLOS, A., “El referéndum sobre la independencia de Escocia”, cit., pág. 114.

<sup>78</sup> “*The governments have agreed to promote an Order in Council under Section 30 of the Scotland Act 1998 in the United Kingdom and Scottish Parliaments to allow a single-question referendum on Scottish independence to be held before the end of 2014. The Order will put it beyond doubt that the Scottish Parliament can legislate for that referendum.*”

ante el Parlamento escocés un proyecto de ley sobre el referéndum de independencia siempre que se formulase una sola pregunta sobre la independencia<sup>79</sup>, se atendiera a las normas electorales británicas, se convocase antes de la finalización de 2014 y no coincidiese con ningún otro referéndum convocado por el Parlamento de Westminster.

---

<sup>79</sup> El Acuerdo de Edimburgo autorizaba a celebrar un referéndum que constaría de una sola pregunta sobre la independencia de Escocia, descartando así el referéndum multiopción del que era partidario el ejecutivo de Salmond. También afirma el compromiso de ambos Gobiernos de “continuar trabajando juntos de manera constructiva conforme a los resultados del referéndum, cualesquiera que fueres, en interés del pueblo de Escocia y del resto del Reino Unido”.

## V. LA *SCOTTISH INDEPENDENCE REFERENDUM ACT* COMO REGULACIÓN DEL REFERÉNDUM DE INDEPENDENCIA.

Según lo estipulado en el Acuerdo de Edimburgo, el Gobierno de Salmond promulgaría dos leyes para la celebración del referéndum: la *Scottish Independence Referendum Franchise Act 2013* (referente al sufragio, ya derogada) y la *Scottish Independence Referendum Act de 2013*<sup>80</sup>. Además, el proceso debía realizarse de acuerdo con las normas electorales británicas, esto es, atendiendo a lo dispuesto en el *Political Parties, Elections and Referendum Act 2000*.

Dichas leyes *ad hoc* tendría que establecer una serie de parámetros para la correcta convocatoria del referéndum: la fecha, el sufragio, la redacción de la pregunta, las reglas sobre financiamiento de campaña, así como otras reglas para la realización del referéndum<sup>81</sup>.

Ambos gobiernos estaban de acuerdo en que la pregunta del referéndum debería ser justa, fácil de entender y capaz de producir un resultado que fuera aceptado y generara confianza. La pregunta escogida fue: “*Should Scotland be an independent country?*”<sup>82</sup> (en español, “¿Debe ser Escocia un país independiente?”). Seis palabras que no dejan lugar a duda: la respuesta sería “Sí” o “No”. Como curiosidad, el Gobierno escocés propuso en primera instancia que la pregunta fuera: “*Do you agree that Scotland should be an independent country?*”, a lo que la Comisión Electoral respondió que la introducción de la pregunta (“*Do you agree...?*”, en español, “¿Está de acuerdo...?”) rompía la neutralidad debido a que era potencialmente impulsora del voto “Sí”. El Gobierno escocés aceptó la propuesta de la Comisión Electoral<sup>83</sup>.

Respecto a la fecha elegida para la celebración del referéndum, la *Order* transfería la competencia de celebración del referéndum a Escocia hasta final del año 2014, por lo que el Gobierno escocés se decantó finalmente por el 18 de septiembre de 2014<sup>84</sup>. Según

---

<sup>80</sup> Ver <http://www.legislation.gov.uk/asp/2013/14/enacted> (consultado el 10 de enero de 2018)

<sup>81</sup> López Basaguren cita a Jean Chrétien, antiguo *premier* canadiense durante el referéndum de Quebec en 1995, que puso de manifestó un año antes de la celebración del referéndum los errores cometidos por el Gobierno británico al dejar en manos del Gobierno escocés el *timing* y al permitir que el resultado fuera válido por mayoría simple, sin exigir ninguna cualificación. LÓPEZ BASAGUREN, A., “Escocia: el referéndum sobre la independencia y la propuesta de reforma de la *Devolution*”, cit., pág. 138.

<sup>82</sup> Section 1(2) *Scottish Independence Referendum Act 2013*

<sup>83</sup> Ver [https://www.electoralcommission.org.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0007/153691/Referendum-on-independence-for-Scotland-our-advice-on-referendum-question.pdf](https://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0007/153691/Referendum-on-independence-for-Scotland-our-advice-on-referendum-question.pdf) (consultado el 11 de enero).

<sup>84</sup> Section 1(4) *Scottish Independence Referendum Act 2013*

la BBC<sup>85</sup>, el motivo que impulsó a escoger dicha fecha era evitar obstáculos potenciales como las vacaciones de octubre, el inicio de la temporada de conferencias de los partidos políticos o el clima invernal de Escocia.

Para determinar quien tendría derecho a voto en el referéndum, el Gobierno de Escocia promulgó una ley<sup>86</sup> al respecto, tal y como recogía la *Section 2 de la Scottish Independence Referendum Act 2013*.

Dicha ley establecía que el derecho al sufragio lo podrían llevar a cabo básicamente los ciudadanos mayores de 16 años que residieran en Escocia. La “*franchise*”<sup>87</sup> era la misma que para las elecciones al Parlamento escocés y a las “*council elections*”<sup>88</sup>, con la diferencia de la edad de voto. Debido a ello, se estima que unos 800.000 escoceses que residían en alguna otra parte del Reino Unido no tuvieron derecho al sufragio, mientras que unos 400.000 ciudadanos británicos no escoceses (incluidos los ciudadanos de la *Commonwealth*, la República de Irlanda y la UE, aunque alrededor del 90% que ejercieron el derecho a voto eran ingleses) que residían en Escocia sí pudieron ejercer el derecho a voto.<sup>89</sup>

La Ley también introduce unas disposiciones<sup>90</sup> sobre la votación entre las que destacan la disposición sobre la forma de votar (incluyendo una provisión para la votación ausente), una disposición sobre el registro de electores, el voto por correo, así como el suministro de ciertos documentos necesarios para ejercer el derecho al sufragio.

Los siguientes artículos de la Ley<sup>91</sup> hacen referencia a los aspectos formales que debe cumplir la convocatoria del referéndum.

En primer lugar, se debe designar por parte del Gobierno de Escocia a un director de escrutinio (*Chief Counting Officer*), que sería el responsable de garantizar la correcta y efectiva realización del referéndum (incluyendo el recuento de votos). El *Chief Counting Officer* debería nombrar a un oficial de recuento (*counting officer*) para cada área de gobierno local. La función del *counting officer* será la de llevar a cabo el recuento de votos en el área en el que ha sido designado. El *Chief Counting Officer* se encargaría de

---

<sup>85</sup> Ver <http://www.bbc.com/news/uk-scotland-13326310> (consultado el 7 de enero de 2018).

<sup>86</sup> *Scottish Independence Referendum (Franchise) Act 2013*.

<sup>87</sup> En Reino Unido, los ciudadanos con derecho al sufragio deben inscribirse previamente para poder ejercerlo, siguiendo lo estipulado en la *Representation of the People Act 1983, section 1* (reformada en el 2000).

<sup>88</sup> Escocia está dividida en 32 consejos según lo dispuesto en la *Local Government etc. (Scotland) Act 1994*.

<sup>89</sup> Ver <http://www.bbc.com/news/uk-scotland-13326310> (consultado el 7 de enero de 2018).

<sup>90</sup> Section 4 y Schedule 2 de la *Scottish Independence Referendum Act 2013*.

<sup>91</sup> Disposiciones comprendidas entre la Section 5 y 10 *Scottish Independence Referendum Act 2013*.

coordinar Junta de Administración Electoral de Escocia (*Electoral Management Board for Scotland*).

Otro apartado importante de la Ley fue el referente al transcurso de la campaña<sup>92</sup>, para la cual se establecieron unas previsiones generales sobre la limitación del gasto en el que podrían incurrir las personas que hicieran campaña, la restricción de publicación de cierto material y el control de donaciones y recursos a créditos bancarios<sup>93</sup>.

Debido a la magnitud de la decisión que se iba a tomar en el referéndum, ambos gobiernos estaban de acuerdo en la importancia de que el referéndum fuera supervisado de manera imparcial por un organismo de prestigio. Por ello, la Ley incluyó unos artículos<sup>94</sup> relacionados con la observación del transcurso del referéndum, donde se faculta a la Comisión Electoral (*Electoral Commission*) a asistir a los procedimientos y supervisar las prácticas realizadas por el Directo de escrutinio y los oficiales de recuento (*counting officer*), cuyo deber era el de controlar que el referéndum se celebraría bajo lo establecido en el PPERA.

---

<sup>92</sup> Disposiciones comprendidas entre la Section 11 y 16 *Scottish Independence Referendum Act 2013*.

<sup>93</sup> Recogidas en la Schedule 4 de la *Scottish Independence Referendum Act 2013*.

<sup>94</sup> Disposiciones comprendidas entre la Section 18 y 22 *Scottish Independence Referendum Act 2013*.

## VI. LAS OPCIONES Y LOS PROTAGONISTAS POLÍTICOS EN CAMPAÑA.

Aunque oficialmente la campaña electoral comenzó a finales de mayo de 2014, lo cierto es que ya había comenzado desde el momento en el que se produjeron los primeros desencuentros entre ambos ejecutivos<sup>95</sup>. La principal agrupación política en favor del mantenimiento de la Unión fue “*Better Together*” (“Mejor juntos”), mientras que la agrupación pro-independencia fue “*Yes Scotland*” (“Sí Escocia”).

La agrupación *Better Together* estaba formada por los tres principales partidos unionistas del Reino Unido: el Partido Conservador, el Partido Laborista y el Partido Liberal-Demócrata. Estaba encabezada por el laborista Alistair Darling, quien fue *Chancellor of the Exchequer* durante el gobierno de Gordon Brown y gozaba de un gran prestigio debido a como afrontó la crisis económica y financiera de 2008<sup>96</sup>. Sin embargo, el mantenimiento de la Unión fue posible a la activa participación del antiguo *Prime Minister* Gordon Brown, quien, en palabras de López Basaguren, “consiguió conectar especialmente con parte de ese electorado (laborista), aportándole el orgullo y la convicción de que un voto “no” era plenamente compatible con el orgullo de sentirse escocés y con una apuesta decisiva por un mejor futuro para Escocia”.

Los principales elementos que entraron en debate fueron la economía, la permanencia en la UE, la moneda y las pensiones.

El Gobierno británico publicó una serie de informes (*Scotland Analysis*) que dieron lugar al *case for the Union*, donde académicos de gran prestigio analizaban con seriedad los distintos ámbitos en lo que tendría repercusión la independencia y en los cuales establecía su posición a la hora de adentrarse en una futura negociación en caso de una hipotética independencia escocesa. Los informes tenían como objetivo demostrar empíricamente las consecuencias negativas y desastrosas que provocaría una hipotética secesión de Escocia<sup>97</sup>. En el otro lado del tablero, el Gobierno escocés publicó un *White paper* titulado *Scotland's Future. Your guide to an independent Scotland* en el cual se recogían los pasos a seguir en caso de una hipotética independencia, así como la viabilidad del

---

<sup>95</sup> PAGE, A., “El referéndum de independencia escocés”, cit., pág. 445.

<sup>96</sup> López Basaguren narra como a pesar de su gran gestión como *Chancellor of the Exchequer* el nacionalismo escocés consiguió asociar su figura al *Westminster System* y, por consiguiente, al Partido Conservador. LÓPEZ BASAGUREN, A., “Escocia: el referéndum sobre la independencia y la propuesta de reforma de la *Devolution*”, cit., pág. 141.

<sup>97</sup> LÓPEZ BASAGUREN, A., “Escocia: el referéndum sobre la independencia y la propuesta de reforma de la *Devolution*”, cit., pág. 143.

nuevo Estado escocés. Dicho informe presentaba un horizonte paradisíaco e idílico, basado más en firmes convicciones que en datos objetivos<sup>98</sup>.

Uno de los temas más debatidos fue la permanencia en la UE de una hipotética Escocia independiente. El Gobierno de Cameron aseguraba que Escocia sería considerado un nuevo Estado, por lo que automáticamente quedaría fuera de la UE y tendría que solicitar formalmente su adhesión bajo la fórmula del art. 49 TUE (adhesión de nuevos Estados miembros)<sup>99</sup>. Por su parte, el Gobierno escocés afirmaba que Escocia seguiría formando parte de la UE, defendiendo la aplicabilidad del art. 48 TUE (reforma interna de los Tratados) y apostando por el mantenimiento de todas las excepciones que tiene Reino Unido dentro de UE. A lo largo de la campaña diversas personalidades de la UE, entre las que destacan el Presidente del Consejo y el Presidente de la Comisión, apostaban por la vía del art. 49 TUE.

La cuestión económica fue el otro gran frente de batalla. Por una parte, los informes del Gobierno británico hicieron hincapié en la gran importancia que tiene el sector bancario y financiero en la economía del Reino Unido, estimando que en una hipotética Escocia independiente el sector financiero supondría el 1,254% del PIB escocés, poniendo en riesgo su economía y alertando de consecuencias desastrosas como las sucedidas en Chipre, Irlanda o Islandia<sup>100</sup>. También se señalaba que Escocia recibiría un “dividendo del Reino Unido” de mil cuatrocientas libras por persona anualmente en el caso de permanencia<sup>101</sup>. Por otra parte, el ejecutivo escocés no observó ningún problema respecto al

---

<sup>98</sup> Sin embargo, López Basaguren señala como esas convicciones demostraron “ser extraordinariamente firmes, resistentes a cualquier argumento contrario a ellas y extraordinariamente eficaces”. LÓPEZ BASAGUREN, A., “Escocia: el referéndum sobre la independencia y la propuesta de reforma de la *Devolution*”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 104, 2015, págs.135-167, pág. 148.

<sup>99</sup> Es interesante compartir la opinión de López Basaguren sobre los efectos de la secesión de territorios en la UE. Sus conclusiones fueron que, a pesar de la solidez de los fundamentos sobre la continuidad de Escocia en la UE, hay que atender a otros elementos, puesto que “el paradigma de la nación como sujeto de soberanía y, en consecuencia, el derecho de constituirse como Estado independiente está muy lejos de ser aceptado de forma generalizada y no es acogido en el Derecho internacional”. Por lo tanto, el Gobierno escocés asume la necesidad de llegar a acuerdos con todos los Estados miembros de la UE para lograr la aceptación de una hipotética Escocia independiente como Estado miembro. Ello no estaba exento de riesgos, puesto que no existía una vía legal y sencilla. No obstante, la exclusión de Escocia de la UE no se produciría hasta que Escocia declarase su independencia y esa independencia fuera real y efectiva, cosa que no ocurriría tras una hipotética victoria del Sí en el referéndum, sino que se abriría un periodo de negociaciones con el Gobierno británico. LÓPEZ BASAGUREN, A., “La independencia de Escocia en la Unión Europea. Los efectos de la secesión de territorios en la UE entre política y derecho”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 33, 2014, págs. 92-96.

<sup>100</sup> *Scotland Analysis: Financial services and banking*, mayo de 2013, págs. 15 y sigs.

Ver [https://www.gov.uk/government/uploads/system/file/200491/scotland\\_analysis\\_financial\\_services\\_and\\_banking\\_200513.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/file/200491/scotland_analysis_financial_services_and_banking_200513.pdf)

(consultado 1 de febrero de 2018).

<sup>101</sup> *Scotland Analysis: Financial services and banking*, mayo de 2013, págs. 85.

peso relativo del sistema financiero y bancario de su economía. La hipotética Escocia independiente diversificaría su economía entre diferentes sectores como el sector energético, el sector financiero<sup>102</sup>, la producción de gas y petróleo<sup>103</sup> (cuyos yacimientos se localizan en las islas del Mar del Norte, contrarias a la independencia), el desarrollo de su sistema universitario y de investigación. Del mismo modo, el sector favorable a la independencia aseguraba que se podrían incrementar las cifras de su economía en cinco mil millones de libras al año en un plazo de quince años tras la independencia<sup>104</sup>.

Respecto a la divisa, el Gobierno británico rechazó el mantenimiento de la unión monetaria con Escocia, por lo que las alternativas para Escocia pasarían por crear su propia divisa (opción que no gustaba a parte del electorado independentista), adherirse al euro (no gozaba de buen prestigio debido a las consecuencias de la crisis financiera y económica en los países de la eurozona) o utilizar la libra esterlina sin unión monetaria (el Banco de Inglaterra no tendría en cuenta los intereses de Escocia a la hora de realizar sus políticas macroeconómicas)<sup>105</sup>. El Gobierno escocés rechazaba el euro como moneda al mismo tiempo que afirmaba en su *White paper* que la utilización de la libra era la mejor opción tanto para Escocia como para Reino Unido, ignorando que, tratar de llevar a cabo una unión monetaria sin una unión fiscal, puede acarrear consecuencias económicas desastrosas tal y como dejó patente la crisis en los países de la eurozona.

En lo que se refiera a las pensiones, el Gobierno británico puso énfasis en que el progresivo envejecimiento de la población tendría como consecuencia el incremento de su coste, lo que provocaría inestabilidad al no estar asegurado su mantenimiento<sup>106</sup>. El Gobierno escocés daba por hecho el mantenimiento de las pensiones.

---

<sup>102</sup> En los días previos al referéndum y con la opción favorable a la independencia en pleno auge, importantes empresas y bancos manifestaron públicamente la opción de traslado de su sede fuera de Escocia si la opción independentista ganaba.

<sup>103</sup> Los economistas del Gobierno escocés previeron que el precio del barril se situaría alrededor de 110\$. En julio de 2014 se produjo una caída mundial en los precios del petróleo, desplomándose hasta menos de 50\$ el precio del barril en febrero de 2015. LÓPEZ BASAGUREN, A., “Escocia: el referéndum sobre la independencia y la propuesta de reforma de la *Devolution*”, cit., pág. 150.

<sup>104</sup> Gobierno de Escocia, *Outlook for Scotland's Public Finances and the Opportunities of Independence*, mayo de 2014.

Ver <http://interactive.news.sky.com/PDF/Scotland%20independence%20Document.pdf> (consultado el 27 de enero de 2018).

<sup>105</sup> *Scotland Analysis: Currency and monetary policy*, abril de 2013, págs. 67 y sigs.

Ver [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/191786/ScotlandAnalysis\\_acc-1.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/191786/ScotlandAnalysis_acc-1.pdf) (consultado 1 de febrero de 2018).

<sup>106</sup> *Scotland Analysis: Work and Pensions*, abril de 2014, págs. 65 y sigs.

Ver [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/306086/scotland-analysis-work-and-pensions.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/306086/scotland-analysis-work-and-pensions.pdf) (consultado 1 de febrero de 2018).



La campaña independentista se centraba en el rechazo generado por el *establishment* encarnado en el *Westminster system* mencionado anteriormente. Por tanto, la hipotética Escocia independiente sería un país con una economía más desarrollada, con un Estado del bienestar que hiciera más inclusivo el contrato social entre Estado y ciudadano. La idea de un Estado del bienestar a la nórdica iba tomando forma en la campaña electoral<sup>107</sup>. Acusaban a los unionistas de provocar alarmismo (*scaremongering*) entre sus potenciales votantes, a lo que éstos les acusaban de tratar de engañar, confundir y desorientar (*misleading*) a los ciudadanos escoceses, puesto que minusvaloraban los riesgos y la incertidumbre de una hipotética Escocia independiente.

En un primer lugar se planteó que los trabajos sobre la ampliación de las competencias del Parlamento escocés comenzaran a desarrollarse tras las elecciones generales de mayo de 2015<sup>108</sup>. No obstante, cuando los sondeos comenzaron a pronosticar un aumento de la opción favorable a la independencia, los tres grandes partidos defendieron una ampliación de la autonomía<sup>109</sup> que comenzaría a negociarse de forma inmediata tras la celebración del referéndum. No obstante, algunos analistas sostienen que fueron los riesgos económicos y no las promesas de aumento de competencias lo que determinó la victoria del “no”.

---

<sup>107</sup> López Basaguren señala como los partidarios de la independencia hacían oídos sordos a las advertencias de que ese modelo exigía un sistema de impuestos radicalmente diferente al existente y al preconizado por el SNP. LÓPEZ BASAGUREN, A., “Escocia: el referéndum sobre la independencia y la propuesta de reforma de la *Devolution*”, cit., pág. 150.

<sup>108</sup> Daily Record, 16 de septiembre de 2014. PAGE, A., “El referéndum de independencia escocés”, cit., pág. 445.

<sup>109</sup> Se conoce con el nombre de “Vow” (“compromiso”). Los tres líderes se comprometieron a que la permanencia de Escocia conllevaría una ampliación de la *Devolution* que sería “*faster, safer, and better*” (más rápida, más segura y mejor) que la independencia.

Ver <http://www.elmundo.es/internacional/2014/09/16/5417ce7ee2704ec5318b456c.html> (consultado el 17 de enero de 2018).

## VII. LOS RESULTADOS DEL REFERÉNDUM SOBRE LA INDEPENDENCIA DE ESCOCIA, SU INTERPRETACIÓN Y SUS CONSECUENCIAS.

La opción contraria a la secesión se impuso. El resultado del referéndum fue un 55.3% del electorado (2,001,926 personas) votó la opción “NO” frente al 44.7% del electorado (1,617,989 personas) que se decantó por el “SÍ”<sup>110</sup>. Más de 10 puntos de margen de victoria de los contrarios a la independencia que otorga una gran legitimidad al resultado emanado de las urnas, que dejó patente las diferencias de voto por sexo, por edad y por territorio<sup>111</sup>.

Sin embargo, las encuestas de opinión sobre el apoyo a la independencia mostraban que en 2013 solamente el treinta por ciento de los escoceses estaban de acuerdo con la opción independentista<sup>112</sup>. ¿Cómo fue posible que el apoyo a la independencia tuviera un aumento 15 puntos porcentuales en tan solo un año?<sup>113</sup>.

Hay varios factores que explican el auge del independentismo. Debemos recordar que dentro del electorado potencial del SNP no solo se encuentran independentistas, sino también aquellos ciudadanos partidarios de una mayor autonomía para Escocia (el voto nacionalista pero no independentista), así como los ciudadanos desencantados con el *Westminster system* debido a las políticas de austeridad llevadas a cabo por el Partido Conservador (y la percepción de actuar en ocasiones como un partido nacionalista inglés que desatiende los intereses de los escoceses) y la creciente desilusión con el Partido Laborista<sup>114</sup>, que durante años fue la fuerza hegemónica de Escocia, como consecuencia de

---

<sup>110</sup> De los 4.283.392 de votantes inscritos que hubo, el 84.59% (3.623.344 votantes) ejerció su derecho a voto.

<sup>111</sup> Rechazo mayoritario en el sur de Escocia y en las islas exteriores (llegando a redactar un manifiesto “*Our Islands, Our Future*” en el cual se deja abierta la posibilidad de adquirir un estatus diferenciado en caso de triunfo de la opción independentista), entre las mujeres (se estima que el rechazo rondó los 12 puntos) y los mayores de 65 años (debido a la incertidumbre con las pensiones), y en las zonas económicamente más desarrolladas.

Ver <https://lordashcroftpolls.com/2014/09/scotland-voted/> (consultado el 2 de enero de 2018).

<sup>112</sup> Ver [https://elpais.com/internacional/2013/05/20/actualidad/1369073853\\_278875.html](https://elpais.com/internacional/2013/05/20/actualidad/1369073853_278875.html) (consultado el 3 de enero).

<sup>113</sup> De hecho, la prestigiosa agencia *YouGov* en su informe publicado el 06.09 otorgaba la victoria al “sí” con un 51% frente al 49% que obtendría el “no”. No obstante, los dos últimos sondeos de la agencia, publicados el 11 y 17 de septiembre, volvieron a otorgar la victoria al “no” con un 52% frente al 48% del “sí” y un 6% de indecisos. LÓPEZ BASAGUREN, A., “Escocia: el referéndum sobre la independencia y la propuesta de reforma de la *Devolution*”, cit., pág. 140.

<sup>114</sup> López Basaguren cita a L. Brooks (2014) y a M. Dickie (2015), quienes indican que parte importante de los tradicionales votantes laboristas están integrando las filas del SNP, alcanzando los 100.000 miembros en enero de 2015, lo que significa que había cuatriplicado sus afiliados desde la celebración del referéndum. LÓPEZ BASAGUREN, A., “Escocia: el referéndum sobre la independencia y la propuesta de reforma de la *Devolution*”, cit., pág. 152.

que su electorado tradicional se vía expulsado del modelo social y su rechazo al nuevo laborismo (también conocido como Tercera vía).

Por ello, no es de extrañar que para lograr el triunfo de la independencia fuera necesario conseguir el apoyo del antiguo electorado laborista<sup>115</sup> desencantado con el sistema de Westminster y que, debido a ello, percibiera la independencia de Escocia como un nuevo escenario que garantizase un futuro más próspero.

El 19 de septiembre de 2014, un día después de la celebración del referéndum, David Cameron anunció que el prestigioso Lord Smith of Kelvin había aceptado el encargo del Gobierno de “supervisar las conversaciones entre los partidos dirigidas a establecer un paquete de poder para ser transferidos, de forma que refuercen el Parlamento escocés dentro del Reino Unido”<sup>116</sup>.

La *Smith Commision* agrupó los principios de acuerdo en tres pilares<sup>117</sup>: la consecución de un acuerdo constitucional duradero pero adaptable y democrático para el Gobierno de Escocia; ofrecer prosperidad, una economía fuerte, empleos y justicia social, y fortalecer la responsabilidad financiera del Parlamento escocés.

Tras las elecciones generales de 2015, se aprueba la *Scotland Act 2016*<sup>118</sup> gracias a la cual el Parlamento de Escocia controlará el sesenta por ciento del gasto en Escocia, se quedará con el cuarenta por ciento de los ingresos fiscales de Escocia y podrá fijar la tasa del impuesto de la renta del Reino Unido<sup>119</sup>. Pero no sin polémica, puesto que dicho texto convierte al Parlamento escocés y al Gobierno escocés en instituciones permanentes, algo que contradice el principio de soberanía parlamentaria, ya que desde la doctrina constitucional se sigue argumentando que el Parlamento del Reino Unido posee la facultad de abolir las instituciones autonómicas escocesas sin que sea necesario convocar un referéndum para ello. Sin embargo, la realidad política denota que, en palabras de Alan Page, “el Parlamento y Gobierno escocés son parte del consenso y del orden constitucional del Reino Unido y lo seguirán siendo en tanto que Escocia permanezca dentro del mismo”.

El 23 de junio de 2016 se celebró el referéndum sobre la salida del Reino Unido de la Unión Europea (conocido popularmente como *Brexit*) que arrojó un resultado favorable

---

<sup>115</sup> McLeish, antiguo *First Minister* laborista de Escocia, abogaba por un “no” “made in Scotland” en vez de “made in London”.

<sup>116</sup> Los documentos pueden consultarse en el sitio web de la *Scotland Office* del Gobierno británico

<sup>117</sup> LÓPEZ BASAGUREN, A., “Escocia: el referéndum sobre la independencia y la propuesta de reforma de la *Devolution* cit., pág. 153.

<sup>118</sup> Ver <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/11/contents/enacted>

<sup>119</sup> SEIJAS VILLADANGOS, M. E., “La práctica de los referéndums de independencia o secesión territorial: Los casos de Quebec en Canadá y Escocia en el Reino Unido, unos procesos poliédricos y polifásicos” cit., págs. 318-319.

a la salida de la UE con un 51.9% de los votos frente a un 48.1% que abogó por la permanencia. No obstante, los resultados en Escocia fueron completamente distintos, donde el 62% del electorado escocés votó por la permanencia en la UE frente a un 38% que abogó por la salida. En Inglaterra el 53.4% votó por la salida frente al 46.6% que se decantó por la permanencia en la UE.

Una de las principales advertencias por parte del Gobierno del Reino Unido a la población escocesa fue la salida de la UE (con las consecuencias económicas y políticas que conlleva) si votaban a favor de la independencia de Escocia. Menos de dos años después de la celebración del referéndum de Escocia, Reino Unido certifica su salida de la UE en otro referéndum en el que los escoceses se decantaron a favor de la permanencia en la UE por un margen de 24 puntos.

Nicola Sturgeon ha manifestado su deseo de convocar un segundo referéndum ante el radical cambio de escenario político<sup>120</sup>. Para ello, deberá encontrar la complicidad de Westminster puesto que el efecto de la *Orden in Council* expiró en 2014.

---

<sup>120</sup> Ver <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/nicola-sturgeon-snp-second-independence-referendum-brex-it-scotland-election-2017-manifesto-a7762816.html> (consultado el 5 de febrero de 2018).

## VIII. CONCLUSIONES.

El presente trabajo tenía como objetivo analizar el referéndum de independencia de Escocia, centrándose en su gestación, su regulación, la campaña electoral y, por último, el análisis de los resultados.

Como se ha venido sosteniendo desde el principio, los instrumentos de democracia directa como el referéndum han ido ganando presencia a lo largo de estos últimos años en gran parte debido a la mayor demanda y exigencia de la ciudadanía de una democracia inclusiva que permita tomar decisiones públicas de una forma más participativa. Pero al mismo tiempo, se ha visto cómo el referéndum es un instrumento político que en numerosas ocasiones puede utilizarse con fines tácticos (a veces como método de supervivencia política) y no como instrumento democrático que es, lo que distorsiona su esencia y provoca que el recurso constante a este instituto de democracia directa sea un arma de doble filo.

En el Reino Unido impera el principio de soberanía parlamentaria según el cual la soberanía de la nación recae en el Parlamento británico. Como se ha comentado, los postulados tradicionales británicos son contrarios a la introducción de instrumentos de democracia directa, lo que explica por qué el referéndum ha sido un instituto ajeno en la cultura política británica. La doctrina constitucional recuerda que el Parlamento del Reino Unido conserva la facultad de abolir el Parlamento y Gobierno escocés sin necesidad de consultar a la ciudadanía mediante un referéndum. Sin embargo, la realidad política es distinta y se ha logrado conciliar el uso de instrumentos de democracia directa como el referéndum con el principio de soberanía parlamentaria. En este sentido, y a tal efecto, tras la victoria del *Brexit*, el Parlamento británico como órgano soberano tuvo que votar la salida del Reino Unido de la UE para certificar la salida y poder poner en marcha las negociaciones.

El nacionalismo escocés ha logrado lo que hasta hace unos años parecía altamente improbable: convertirse en la fuerza hegemónica del Parlamento escocés y forzar al Gobierno del Reino Unido a convocar un referéndum sobre la independencia de Escocia. La gestación del referéndum comenzó con la extraordinaria interpretación de los cambios estructurales y coyunturales que se sucedían en el Reino Unido por parte del nacionalismo escocés. Por un lado, la decadencia del *Westminster model* se materializaba con la sensación de alejamiento de Escocia de la primera plana política del Reino Unido, la cual se acentuó en los años de gobierno de Margaret Thatcher. La *Devolution* de Blair, que

respondía a las crecientes exigencias de autonomía de los escoceses, sirvió para dar visibilidad y un papel institucional que el SNP no tenía hasta entonces, reforzando de este modo su posición. El gobierno en minoría del SNP formado en 2007 reafirmó su papel de partido de gobierno y otorgó una mayor legitimidad a las continuas exigencias de mayor autonomía fiscal y presupuestaria para Escocia. La debacle laborista a finales de 2010 provocada principalmente por la crisis económica y financiera originada en el verano de 2008 y la pésima gestión de la guerra de Irak por parte de Blair terminó con el *sorpasso* nacionalista a los laboristas. Finalmente, la inesperada victoria del SNP en las elecciones parlamentarias de 2011 *obligó* a Cameron a negociar la convocatoria de un referéndum sobre la independencia de Escocia.

No obstante, la predisposición del Gobierno del Reino Unido a negociar la celebración del referéndum obedeció más a motivos pragmáticos que al principio democrático emanado del resultado de las elecciones de 2011. El temor a que el nacionalismo escocés siguiera creciendo e hiciera imparable la secesión y ruptura de Escocia del Reino Unido, así como el precedente de lo que la doctrina ha dado en denominar “el *neverendum* que-bequés”, provocó que el Gobierno británico aceptara negociar un referéndum que obligó al SNP a reconocer que el Parlamento escocés carecía de la competencia necesaria para convocar un referéndum y que solo mediante la negociación política entre ambos ejecutivos sería posible llegar a un acuerdo para celebrar un referéndum bajo bases jurídicamente ciertas y transparentes.

Aunque oficialmente la campaña electoral comenzó en mayo de 2014, los desencuentros entre los partidarios de la Unión y los defensores de la independencia empezaron en el momento en el que Cameron se mostró partidario de negociar un referéndum en enero de 2012.

Las encuestas de opinión sobre el apoyo a la independencia fueron un elemento clave para que el Gobierno del Reino Unido decidiera permitir la celebración del referéndum puesto que menos del treinta por ciento de los escoceses era partidario de la independencia en 2012. Sin embargo, durante el transcurso de la campaña electoral las encuestas reflejaban un rápido aumento de la opción favorable a la secesión. El mantenimiento de la Unión estaba en peligro. Fue el antiguo *Prime Minister*, Gordon Brown, quien movilizó al antiguo electorado laborista para que se decantara por la permanencia en el Reino Unido. Sus intervenciones en las últimas semanas de campaña apelaban a que el voto “No” era absolutamente compatible con el orgullo de sentirse escocés y con la necesidad de conseguir una Escocia más próspera y justa.

Del mismo modo, la incertidumbre sobre la permanencia de una hipotética Escocia en la UE fue un argumento decisivo para el mantenimiento de la Unión. A pesar de las halagüeñas previsiones y convicciones del Gobierno escocés sobre la independencia, las consecuencias económicas y políticas de una hipotética Escocia independiente fuera de la UE provocó que muchos escoceses identificaran la permanencia en el Reino Unido con la permanencia en la UE.

El estrecho resultado del referéndum (menos de 10 puntos de ventaja para el mantenimiento de la Unión) evidencia el amplio respaldo que el independentismo escocés ha logrado en apenas 8 años de autogobierno, lo que debe propiciar una profunda reflexión por parte de los líderes británicos acerca del efecto multiplicador de las demandas secesionistas que el autogobierno regional, lejos de aquietar y contentar, ha propiciado.

Por ello, cabe reflexionar sobre el fin de la reforma de la *Scotland Act 2016* y la atribución de mayores competencias al Parlamento escocés, entre ellas, la transmisión a Escocia de una mayor responsabilidad fiscal gracias a la cual el Parlamento escocés controlará el sesenta por ciento del gasto en Escocia y se quedará con el cuarenta por ciento de los ingresos fiscales de Escocia.

Finalmente, el sorprendente resultado del referéndum del *Brexit* ha cambiado por completo el escenario y parece que la opción de celebrar un segundo referéndum antes de 2020 va tomando fuerza. Lo que sí es seguro es que al unionismo conservador no le bastará con su dominio en Inglaterra (cuyo peso económico y en población es inmensamente mayor que el de Escocia) para impedir que un futuro se vuelva a realizar un referéndum sobre la independencia de Escocia<sup>121</sup>. Nada, por tanto, se ha arreglado con el primer referéndum. La cuestión no ha sido resuelta, sino aplazada. Y convocado el primero, no hay motivo alguno para negar la convocatoria de un segundo referéndum que ponga nuevamente en riesgo la unidad del Reino Unido. El objetivo del nacionalismo no es lograr más autonomía, sino convertir la nación en un nuevo Estado. Ese y no otro es su programa político. En Escocia y en cualquier otro lugar.

---

<sup>121</sup> LÓPEZ BASAGUREN, A., “Escocia: el referéndum sobre la independencia y la propuesta de reforma de la *Devolution*”, cit., pág. 165.

## IX. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DOCUMENTALES.

### Monografías y artículos científicos.

- BARANGER, D., *Écrire la Constitution non-écrite. Une introduction au droit politique britannique*, Presses Universitaires de France, Paris, 2008.
- BOGDANOR, V., *The New British Constitution*, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2009.
- CASTELLÀ ANDREU, J. M., “El referéndum sobre el Brexit: una historia inacabada”, *Revista del Derecho Político*, núm. 97, 2016.
- CRESPO ALCAZAR, A., “La relación de Reino Unido con la Unión Europea tras el referéndum del 23 de junio: nuevos interrogantes e idéntica división”, *Asamblea, revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 34, 2016.
- CURTICE, J., “The People’s Verdict. Public Attitudes to Devolution and the Union”, en SALMOND, T. y KEATING, M. (ed), *The Dynamics of Decentralization-Canadian Federalism and British Devolution*, Mc Gill-Queens University Press, Montreal, 2000.
- DICEY, A. V., *An Introduction to the Law of the Constitution*, ed. Roger E. Michener, Liberty Fund, Indianapolis, 1982
- DORREGO DE CARLOS, A., “El referéndum sobre la independencia de Escocia”, *Cuadernos de pensamiento político*, núm. 34, 2012.
- LÓPEZ BASAGUREN, A., “Escocia: el referéndum sobre la independencia y la propuesta de reforma de la *Devolution*”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 104, 2015.
- “La independencia de Escocia en la Unión Europea. Los efectos de la secesión de territorios en la UE entre política y derecho”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 33, 2014.
- MASSÓ GARROTE, M. F., “Las formas de gobierno contemporáneas” en LÓPEZ GARRIDO, D., MASSÓ GARROTE, M. F. y PEGORARO, L. (dirs), *Nuevo Derecho Constitucional Comparado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
- MORENO, L., *Escocia. Nación y Razón*, CSIC, Madrid, 1995.
- PAGE, A., “El referéndum de independencia escocés”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 37, 2016.
- PÉREZ TRIVIÑO, J. L., “Una revisión de la soberanía del parlamento británico”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 54, 1998.



SÁNCHEZ FERRO, S., “El referéndum de independencia escocés: ¿evolución o revolución del derecho constitucional británico?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 103, 2015.

SEIJAS VILLADANGOS, M. E., “La práctica de los referéndums de independencia o secesión territorial: Los casos de Quebec en Canadá y Escocia en el Reino Unido, unos procesos poliédricos y polifásicos” en SÁENZ ROYO, E. y GARRIDO LÓPEZ, C. (coords.), *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

TRENCH, A., “The Calman Commission and Scotland’s disjointed constitutional debates”, *Public Law*, núm. 4, 2009.

**Legislación** (consultada por última vez el 5 de febrero de 2018).

SCOTLAND ACT 1998 <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/contents>

SCOTLAND ACT 2012 <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/11/contents/enacted>

SCOTLAND ACT 2016 <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/11/contents/enacted>

SCOTTISH INDEPENDENCE REFERENDUM ACT 2013

<http://www.legislation.gov.uk/asp/2013/14/enacted>

SCOTTISH INDEPENDENCE (FRANCHISE) REFERENDUM ACT 2013

<https://www.legislation.gov.uk/asp/2013/13/contents>

POLITICAL PARTIES, ELECTIONS AND REFERENDUMS ACT 2000

<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/contents>

## Opinión de prensa y documentación.

### BBC:

- (2011, octubre), “Q&A: *The West Lothian Question*” <http://www.bbc.com/news/uk-scotland-14834752> (consultado el 7 de enero de 2018);
- (2012, noviembre), “Q&A: *Scottish independence referéndum*” <http://www.bbc.com/news/uk-scotland-13326310> (consultado el 7 de enero de 2018);
- (2016, junio), “Results” [http://www.bbc.com/news/politics/eu\\_referendum/results](http://www.bbc.com/news/politics/eu_referendum/results) (consultado el 1 de febrero de 2018).

ELECTORAL COMMISSION (2013, enero), “*Referendum on independence for Scotland Advice of the Electoral Commission on the proposed referendum question*” [https://www.electoralcommission.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0007/153691/Referendum-on-independence-for-Scotland-our-advice-on-referendum-question.pdf](https://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0007/153691/Referendum-on-independence-for-Scotland-our-advice-on-referendum-question.pdf) (consultado el 11 de enero de 2018).

EL MUNDO (2014, septiembre), “Los líderes británicos se comprometen por escrito a dar más poderes a Escocia si gana el 'No'” <http://www.elmundo.es/internacional/2014/09/16/5417ce7ee2704ec5318b456c.html> (consultado el 17 de enero de 2018)

### EL PAÍS:

- (1991, marzo), “Editorial: Adios al *poll tax*” [https://elpais.com/diario/1991/03/24/opinion/669769208\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1991/03/24/opinion/669769208_850215.html) (consultado el 20 de enero de 2018);
- (2007, mayo) “Blair: Diez años son suficientes para mi y para mi país” [https://elpais.com/internacional/2007/05/10/actualidad/1178748006\\_850215.html](https://elpais.com/internacional/2007/05/10/actualidad/1178748006_850215.html) (consultado el 26 de diciembre de 2017);
- (2013, mayo) “Londres apela al bolsillo de Escocia” [https://elpais.com/internacional/2013/05/20/actualidad/1369073853\\_278875.html](https://elpais.com/internacional/2013/05/20/actualidad/1369073853_278875.html) (consultado el 3 de enero de 2018).

#### HOUSE OF LORDS:

- (2010, abril), “*Referendums in the United Kingdom*”, *12th Report of Session 2009-2010* <https://publications.parliament.uk/pa/ld/ldconst.htm> (consultado el 15 de enero de 2018);
- (2012, febrero), “*Referendum on Scottish Independence*”, *24th Report of Session 2010–12* <https://publications.parliament.uk/pa/ld201012/ldselect/ldconst/263/263.pdf> (consultado el 15 de enero de 2018).

INDEPENDENT (2017, mayo), “*Nicola Sturgeon promises second independence referendum: 'There is too much at stake for Brexit to be imposed on Scotland'*” <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/nicola-sturgeon-snp-second-independence-referendum-brexit-scotland-election-2017-manifesto-a7762816.html> (consultado el 5 de febrero de 2018).

LORD ASHCROFT POLLS (2014, septiembre), “*How Scotland voted, and why*” <https://lordashcroftpolls.com/2014/09/scotland-voted/> (consultado el 2 de enero de 2018)

SCOTTISH GOVERNMENT (2014, mayo), “*Outlook for Scotland’s Public Finances and the Opportunities of Independence*” <http://interactive.news.sky.com/PDF/Scotland%20independence%20Document.pdf> (consultado el 27 de enero de 2018).

THE GUARDIAN (2014, septiembre), “*What is the West Lothian question and why does it matter?*” <https://www.theguardian.com/politics/2012/jan/17/what-is-west-lothian-question> (consultado el 18 de enero de 2018).

#### UK GOVERNMENT:

- (2012, enero), “*Scotland’s constitutional future*” [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/39248/Scotlands\\_Constitutional\\_Future.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/39248/Scotlands_Constitutional_Future.pdf) (consultado el 15 de enero de 2018);
- (2013, abril), “*Scotland analysis: Currency and monetary policy*” [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/191786/ScotlandAnalysis\\_acc-1.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/191786/ScotlandAnalysis_acc-1.pdf) (consultado el 1 de febrero de 2018);
- (2013, mayo), “*Scotland analysis: Financial services and banking*” [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/200491/scotland\\_analysis\\_financial\\_services\\_and\\_banking\\_200513.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/200491/scotland_analysis_financial_services_and_banking_200513.pdf) (consultado el 1 de febrero de 2018);

- (2014, abril), “*Scotland analysis: Work and pensions*” [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/306086/scotland-analysis-work-and-pensions.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/306086/scotland-analysis-work-and-pensions.pdf) (consultado el 1 de febrero de 2018).

UK GOVERNMENT y SCOTTISH GOVERNMENT (2012, octubre), “*Agreement between the United Kingdom Government and the Scottish Government on a referendum on independence for Scotland*” de <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130102230945/http://www.number10.gov.uk/wp-content/uploads/2012/10/Agreement-final-for-signing.pdf> (consultado el 21 de enero de 2018).